**Консульские привилегии и иммунитеты**

В соответствии с положениями Венских конвенций дипломаты и консулы обладают правом на предоставление им определенных льгот и преимуществ перед другими иностранными гражданами. Привилегии и иммунитеты дипломатов по своему содержанию отличаются от привилегий и иммунитетов консулов. Если все дипломатические привилегии и иммунитеты определены в Венской конвенции 1961 г., то консульский иммунитет вызывает множество вопросов.

**Привилегии и иммунитеты персонала консульских учреждений**

Пункт 1 ст. 1 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. гласит:  
"Консульское должностное лицо означает любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено в этом качестве выполнение консульских функций". К этой категории лиц относятся: генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент, проконсул и консульский стажер.

Для нормального выполнения своих функций консульские должностные лица наделяются иммунитетами и привилегиями, которые отражены в Венской конвенции 1963 г. (ст. 40—57) и в двусторонних консульских конвенциях. Эти документы определяют права и обязанности консульских должностных лиц и страны пребывания по отношению к ним.

Рассмотрим данную проблему более подробно. Венская конвенция 1963 г., предоставляя консульским должностным лицам иммунитет от юрисдикции, определяет: "Консульские должностные лица не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций" (п. 1 ст. 43). Это значит, что консульские должностные лица наделены иммунитетами, которые носят функциональный, служебный характер.

В современной международной практике служебный (функциональный) иммунитет предоставляется довольно широкому кругу лиц (консулам, военным морякам, служащим международных организаций, административно-техническому и обслуживающему персоналу посольств и др.).

Предоставление служебного иммунитета означает, что лицо, пользующееся им, освобождается от уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершаемых при исполнении служебных обязанностей. Если же правонарушение совершено не при исполнении служебных обязанностей, данное лицо может быть привлечено к ответственности в стране пребывания, но только "на основании постановлений судебных властей, в случае совершения тяжких преступлений" (п. 1 ст. 41).

И здесь возникает проблема, существо которой заключается в неопределенности понятия "действия, совершаемые при выполнении консульских функций". В связи с этим на практике нередко возникают трудности в выяснении того, находилось ли данное лицо в момент, преступления при исполнении своих служебных обязанностей или нет, следовательно, вправе ли государство пребывания привлекать его к ответственности. Не меньшие трудности возникают и в вопросе о том, кто правомочен решать эту проблему: государство пребывания или направляющее государство.

Анализ доктрины международного права, договорных и законодательных норм, практики государств показывает отсутствие универсального решения проблемы служебного иммунитета.

Представляется, что универсального решения данной проблемы вообще не может быть. Это объясняется, прежде всего, тем, что многообразие допускаемых правонарушений и невозможность в принципе составить исчерпывающий перечень служебных обязанностей каждого лица, пользующегося служебным иммунитетом, исключают возможность выработки конкретных и универсальных критериев, позволяющих однозначно определить, было или не было данное лицо в момент совершения правонарушения при исполнении своих служебных обязанностей. Отсутствие таких критериев усугубляется возникновением в каждом случае правонарушения противоречия между интересами, с одной стороны, направляющего государства, которое заинтересовано в защите своих граждан, и, с другой, — государства пребывания, которое несет ущерб от совершенного правонарушения. Отсутствие четких критериев, противоречия между интересами сторон препятствуют разработке универсальной процедуры рассмотрения вопроса, а его единоличное решение той или иной стороной может быть необъективным.

На практике вопросы, связанные со служебным иммунитетом, нередко вызывают разногласия и конфликтные ситуации в отношениях между направляющим государством и страной пребывания.

За компетенцию суда направляющего государства в этом вопросе в свое время выступали в основном советские авторы.

В иностранных государствах вопрос о том, был или не был носитель функционального иммунитета при исполнении служебных обязанностей, нередко решается судебными органами страны пребывания. А в США компетенция суда в решении этого вопроса закреплена законом.

Случаи привлечения к уголовной ответственности лиц, пользующихся служебным иммунитетом, присутствовали в конце 1947 г. и в начале 1948 г.  
Были арестованы по обвинению в шпионаже и приговорены к длительным срокам лишения свободы секретарь, шофер и курьер турецкого консульства в г.  
Батуми.2

Консульское должностное лицо неприкосновенно при исполнении своих функциональных обязанностей, и государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство (ст. 40). В п. 1 ст. 41 Венской конвенции 1963 г. говорится: "Консульские должностные лица не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению, иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений".  
Пункт 2 гласит:

Если на консульское должностное лицо заведено уголовное дело, местные власти государства пребывания обязаны незамедлительно уведомить об этом главу консульского учреждения (ст. 42). У них есть право вызвать консула в компетентные органы, но при этом ему оказывается уважение, и государство пребывания не должно чинить ему препятствий в выполнении консульских функций (ст. 41, п. 3).

Говоря о консульских иммунитетах и привилегиях, следует отметить, что данную проблему невозможно рассматривать на основе только Венской конвенции  
1963 г., т. к. в двусторонних консульских конвенциях встречается широкое разнообразие. Например, существует, по меньшей мере, 11 вариантов решения вопроса о неприкосновенности личности консульского должностного лица, свыше  
15 вариантов решения вопроса об их иммунитете от юрисдикции и т. д.

По конвенциям с большинством западных стран неприкосновенность личности имеет ограниченный характер: консульское должностное лицо может быть арестовано и взято под стражу в порядке предварительного заключения в случае совершения тяжкого преступления, а за другие преступления может быть лишено свободы только на основании вступившего в силу приговора суда  
(Италия, Франция, Швеция, Норвегия).1

Целый ряд конвенций, подписанных с Украиной и рядом других стран, предоставляя иммунитеты консульским должностным лицам, распространяют их и на членов семей, проживающих вместе с ними и не являющихся гражданами государства пребывания. Хотя другие конвенции консульские иммунитеты на членов семей не распространяют.

Рассматривая статус неприкосновенности консульских должностных лиц, следует отметить, что в Венской конвенции 1963, г. ничего не сказано о правовом положении их жилища и частной резиденции главы консульского учреждения. Некоторые страны пошли по этому же пути (Австрия, Литва,  
Беларусь и др.). Это говорит о том, что согласно соответствующим документам резиденции глав консульств и жилища консульских должностных лиц этих стран не наделены иммунитетом неприкосновенности.

Конвенции 1963 г.).

Консульские конвенции регулируют свободу передвижения консульских должностных лиц и, надо отметить, не всегда однозначно. Ряд договоров разрешает свободу передвижений и поездок по всей территории страны пребывания, за исключением зон, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности. Некоторые соглашения разрешают консульским должностным лицам свободу передвижения и поездок только по территории консульского округа, за исключением зон, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности. И есть договоры, в которых не отражена проблема свободы передвижений консульских должностных лиц. В этом случае следует ориентироваться на Венскую конвенцию 1963 г. (ст. 34), в которой сказано:  
"Поскольку это не противоречит законам и правилам о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания должно обеспечить всем работникам консульского учреждения свободу передвижений и путешествий по его территории".

Ст. 35 Венской Конвенции о консульских сношениях говорит о свободе сношений, она устанавливает, что при сношении с правительством, дипломатическими и другими консульскими учреждениями представляемого государства, где бы они ни находились, консульские учреждения могут пользоваться всеми подходящими средствами, включая дипломатических и консульских курьеров, дипломатическую и консульскую вализы и закодированные или зашифрованные депеши. Эта статья разрешает в этих целях устанавливать и пользоваться радиопередатчиками, но только с согласия государства пребывания.

П. 2 ст. 35 конвенции закрепляет, что официальная корреспонденция консульского учреждения неприкосновенна. Под официальной корреспонденцией понимается вся корреспонденция, относящаяся к консульскому учреждению и его функциям.

П. 3 ст. 35 по существу противоречит пунктам 1 и 2.

Он отрицает признанный в практике большинства государств принцип полной неприкосновенности консульской вализы.1 Консульская вализа, согласно этому пункту, не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. Но в тех случаях, когда компетентные власти государства пребывания имеют серьезные основания полагать, что в вализе содержится что-то другое, кроме корреспонденции, документов или предметов, предназначенных исключительно для официального использования, они могут потребовать, чтобы вализа была вскрыта в их присутствии уполномоченным представителем представляемого государства. Если власти представляемого государства откажутся выполнить требование, вализа возвращается в место отправления.

Это положение дает возможность государству пребывания в любое время прервать свободные сношения консульского учреждения со своим правительством или дипломатическим представительством и подвергает угрозе беспрепятственное осуществление консульским учреждением его функций, а также создает значительные трудности для работы консульского учреждения.

На практике представители властей страны пребывания могут столкнуться и с таким вопросом: может ли консульское должностное лицо выступать в качестве свидетеля? Да. Это регулируется ст. 44 Венской конвенции 1963 г.  
Консульские должностные лица могут вызываться в качестве свидетелей при производстве судебных или административных дел.

Вместе с тем, если консульское должностное лицо все же отказывается от дачи свидетельских показаний, к нему не могут применяться никакие меры принуждения или наказания (п. 1 ст. 44). Орган, которому требуется показание консульского должностного лица, должен избегать причинения помех выполнению этим лицом своих функций.

Эта статья предоставляет право консулу, в случае согласия, давать свидетельские показания в любом месте и в любой форме: в органах внутренних дел, дома, в консульском учреждении, письменно или устно.

При этом консульские должностные лица не обязаны давать показания по вопросам, связанным с выполнением ими своих функций, или представлять относящуюся к их функциям официальную корреспонденцию и документы. Они также не обязаны давать показания, разъясняющие законодательство представляемого государства (п. 3 ст. 44).

Другими словами, эта статья, с одной стороны, как бы обязывает консула давать свидетельские показания, за исключением определенных случаев, а с другой — дает ему возможность отказаться от дачи свидетельских показаний, вроде бы создавая противоречие. Но нам представляется, что это  
"противоречие" выражает уважение суверенитета аккредитующего государства и страны пребывания и не может отрицательно сказаться на консульских отношениях.

В целях облегчения выполнения консульских функций консульские должностные лица могут свободно общаться с гражданами представляемого государства и иметь доступ к ним, и наоборот.

В том случае, если в пределах определенного консульского округа какой- либо гражданин представляемого государства окажется арестованным, заключенным в тюрьму или взятым под стражу в ожидании судебного разбирательства, задержанным в каком-либо другом порядке, компетентные органы страны пребывания должны безотлагательно уведомить об этом главу консульского учреждения (п. 15 ст. 36).

Консульские должностные лица имеют право посещать гражданина представляемого государства, который находится в тюрьме, под стражей или задержан, для беседы с ним, имеют право переписки с ним и могут принимать меры к обеспечению ему юридического представительства (п. 1с ст. 36).

Если гражданин представляемого государства, находящийся в тюрьме, под стражей или задержанный, возражает против того, чтобы консул выступал от его имени, то консульское должностное лицо должно от этого воздержаться.  
Такое положение является естественной нормой отношений консула и местных властей в любой стране.

Эти права консульские должностные лица могут осуществлять только точно в соответствии с законами и правилами, принятыми в государстве пребывания (п.  
2 ст. 36).

Статья 38 Конвенции 1963 г. говорит о праве главы консульского учреждения обращаться в компетентные местные органы его консульского округа при выполнении своих функций.

Эта же статья говорит, что в компетентные центральные органы страны пребывания глава консульского учреждения может обращаться только в той степени, в которой это допускается законами, правилами и обычаями государства пребывания или соответствующими международными договорами. В том случае, если представления консула не будут удовлетворены, он имеет право обратиться к правительству страны пребывания, но только через дипломатическое представительство своего государства. Непосредственные отношения с правительством могут иметь место только в том случае, если в данной стране нет посольства страны, представляемой консулом. Данное положение было закреплено еще в ст.11 Гаванской конвенции о консульских чиновниках 1928 г.

Что касается налоговых и таможенных привилегий консульских должностных лиц, то их регламентируют ст. 49—59 Венской конвенции 1963 года.

В ст. 49 сказано, что консульские должностные лица, а также члены их семей, проживающие вместе с ними, освобождаются от налогов, сборов пошлин личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных, за исключением:

1) косвенных налогов, которые обычно включаются в стоимость товаров или обслуживания;

2) сборов и налогов на частное недвижимое имущество, находящееся на территории страны пребывания;

3) налогов на наследственное имущество или пошлин на наследование, или налогов на переход имущества, взимаемых государством пребывания, с определенными изъятиями, связанными с переходом имущества в связи со смертью работников консульства и членов их семей;

4) налогов и сборов на частный доход, включая доходы с капитала, источники которого находятся в стране пребывания, налогов на капиталовложения в коммерческие или финансовые предприятия государства пребывания;

5) сборов, взимаемых за конкретный вид обслуживания;

6) регистрационных, судебных, реестровых пошлин, ипотечных сборов, гербовых сборов с изъятиями, относящимися к консульским помещениям.

Зарплата консульских должностных лиц в стране пребывания освобождается от налогов и сборов. Вместе с тем работники консульских учреждений, нанимая лиц, зарплата которых не освобождается от подоходных налогов страны пребывания, должны выполнять обязательства, налагаемые законами и правилами этой страны на нанимателей.

Другими словами, создается режим, в соответствии с которым, по существу, консульские должностные лица не освобождаются от налогов в отношении деятельности, выходящей за пределы их служебных функций.

Консульские должностные лица освобождены от всех трудовых и государственных повинностей, независимо от их характера, а также от воинских повинностей, таких как реквизиции, контрибуции и военные постои.  
Это же относится и к членам семей консульских должностных лиц, проживающих вместе с ними (ст. 52).

Статья 53 определяет начало и конец консульских иммунитетов и привилегий. В ней сказано, что привилегии и иммунитеты, предусмотренные  
Конвенцией, начинают действовать в отношении консульского должностного лица с момента его вступления на территорию государства пребывания или, если оно уже находится на этой территории, с момента, когда оно приступило к выполнению своих обязанностей в консульском учреждении.

Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц прекращаются с того момента, когда они покидают территорию данного государства, или по истечении разумного срока, который достаточен для того, чтобы покинуть территорию данной страны.

В отношении членов семей привилегии и иммунитеты прекращаются в тот момент, когда они покидают территорию страны пребывания, или с того момента, когда они перестают быть членами семьи консульского должностного лица.

Консульские должностные лица обязаны соблюдать любые требования, предусмотренные законами и правилами страны пребывания, в отношении страхования от вреда, который может быть причинен третьим лицом в связи с использованием любого дорожного транспортного средства, судна или самолета  
(ст. 56).

Эта статья направлена также на обеспечение прав граждан в государствах пребывания в случае совершения правонарушений в отношении их личности и имущества консульским должностным лицом. Это лицо несет ответственность по законам страны пребывания (ст. 56).

Штатным консульским должностным лицам запрещается заниматься в стране пребывания какой-либо профессиональной или коммерческой деятельностью с целью получения личных доходов. Это приводит к изъятию иммунитетов у данного лица (ст. 57).

В результате рассмотрения вышеуказанных проблем приходим к следующим выводам:

1. Личные иммунитеты и привилегии консульских должностных лиц невозможно рассматривать лишь на основе Венской конвенции 1963 г., а следует учитывать и двусторонние конвенции, которые отличаются широким разнообразием в трактовке данного вопроса.

2. Консульские должностные лица, как правило, наделяются служебным  
(функциональным) иммунитетом, а универсального подхода к этой проблеме вообще не существует. Поэтому на практике решение указанных вопросов нередко вызывает разногласия и конфликтные ситуации между направляющим государством и страной пребывания, чего по возможности следует избегать.

3. Документы показывают, что существует широкое разнообразие в предоставлении иммунитетов и привилегий консульским должностным лицам разных стран.

**Правовой статус почетных консулов**

Глава III Венской Конвенции о консульских сношениях 1963 г. устанавливает правовой режим почетных консульских должностных лиц и консульских учреждений, возглавляемых такими должностными лицами. Данный вопрос вызвал широкий обмен мнениями на Венской конференции по консульским сношениям 1963 г.

В результате ст. 68 конвенции зафиксировала положение о том, что каждое государство может свободно решать будет ли оно назначать или принимать почетных консульских должностных лиц. Что касается привилегий и иммунитетов, то они должны предоставляться почетным консулам в рамках осуществления ими своих консульских функций.

Основными функциями нештатных консулов, как правило, являются торговое посредничество и содействие продвижению экспортной продукции представляемого государства на местные рынки.

Иммунитеты и привилегии административно - технического и обслуживающего персонала консульств

Важность исследования вопросов об иммунитетах и привилегиях административно- технического и обслуживающего персонала консульств объясняется двумя обстоятельствами:

— в первую очередь тем, что значительную часть работников консульского учреждения составляют именно эти категории;

— во вторую очередь тем, что данная проблема остается сегодня неизученной.

Необходимость распространения иммунитетов и привилегий на указанную категорию лиц в том или ином объеме объясняется тем, что в силу специфики выполняемых функций некоторые члены административно- технического персонала, например шифровальщики, делопроизводители, секретари-референты и др. осведомлены в вопросах секретного характера даже в большей степени, чем отдельные консульские должностные лица. Арест и иные принудительные меры в отношении них могут серьезно дезорганизовать деятельность консульского учреждения и нанести значительный ущерб аккредитующему государству.

Таким образом, многосторонняя Конвенция 1963 г. предоставила административно-техническому персоналу, т. е. консульским служащим, объем иммунитетов, почти равный иммунитетам консульских должностных лиц. То есть их иммунитеты и привилегии носят функциональный (служебный) характер и распространяются только на действия, совершаемые консульскими служащими при исполнении своих функциональных обязанностей.