

Ахмедов А.

О МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВ

A. Akhmedov

ABOUT THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK OF DIPLOMATIC RELATIONS STATES

УДК: 341.7

В данной статье отмечается нормативно-правовая база дипломатического права, делается акцент на некоторые пробелы, касающиеся статуса дипломатических учреждений и отдельных категорий их персонала.

This article points out the legal framework of diplomatic law, focuses on some of the gaps concerning the status of the diplomatic institutions and of certain categories of their staff.

Государство, в своих отношениях с внешним для него миром, выступает в качестве целостной структуры, имеющей в соответствии с собственным суверенитетом право на субъектность в международном праве, которая, наряду с самим суверенитетом государства, не подлежит расщеплению на различные виды правосубъектности его органов, осуществляющих в международном поле функции организации и обеспечения внешних сношений. Государственные органы внешних сношений – это действующие на территории страны и за ее пределами органы, представляющие государство в его официальных отношениях с другими государствами и иными субъектами международного права и обеспечивающие выполнение его внешнеполитических целей мирными, предусмотренными международным правом, средствами, защиту прав и законных интересов данного государства, а также его организаций и граждан, находящихся за рубежом. Как функционирующая на постоянной основе структура, институт внешних сношений сформировался в большинстве стран на историческом этапе XVI-XVIII вв., в период перехода от позднего средневековья к новому времени, став следствием развития международной торговли, образования централизованных государств и интенсификации международных контактов.

Рассматривая правовую компоненту внешних сношений государства, отметим то обстоятельство, что международное право имеет два измерения, позволяющих рассматривать его с двух точек зрения. Первая из них основана на оценке международного права в контексте его неразрывности с системой межгосударственных отношений, включающей в себя всю совокупность взаимосвязей, существующих в формате международного сообщества. При таком подходе, право, в его международном аспекте, выступает механизмом, ориентированным на регулирование отношений между странами и их действий во внешнеполитической сфере и имеющим вид правового комплекса. Вторая точка зрения акцентирует внимание исследователей на том аспекте

международного права, который представляет его в качестве неотъемлемой компоненты всемирного нормативно-правового комплекса, включающего в себя весь конгломерат правовых систем национального уровня. В данном случае, определенные правовые нормы международного формата применяются как инструмент регулирования правовых отношений внутри государства, так и в качестве конкретных норм правовой конструкции той или иной страны.

Значительное число специалистов придерживается мнения, что доминанта международного права противоречит принципам суверенитета государства, который объективно оппонирует международному праву в его эффективной реализации¹. Данный подход, однако, на наш взгляд, противоречит самой сути государственного суверенитета, поскольку именно обладание им дает государству право и возможность самостоятельно принимать решения, как по отношению к внутренним проблемам, так и к внешним. И в этом контексте, международное право не может рассматриваться в качестве чего-то искусственного, навязанного государствам помимо их желания извне, т.к. является результатом длительных коллективных усилий различных стран и консолидированного разума, пришедшего к общепризнанным международным правовым нормам, имеющим в своей основе общечеловеческие ценности². При этом, государство сохраняет, без каких-либо изъятий, свою суверенную власть в механизме, призванном обеспечить реализацию установленных международным правом норм, поскольку в основе международного права, в качестве его принципа, лежит суверенитет государства, во всем объеме данного понятия, на обеспечение которого оно и ориентировано.

Среди политиков и экспертов достаточно широко представлено мнение относительно того, что международное право весьма существенно лимитирует национальный суверенитет. Такая точка зрения близка выше приведенным взглядам относительно антагонизма суверенитета государства международному праву и имеет в своей основе трактование суверенитета через призму свободы действий государства в ее абсолютном понимании. Однако, очевидно, что абсолютной свободой в своих

¹Государственная служба как профессиональная деятельность. - М., 2001. С.102.

²Дипломатическая служба. - М., 2003. С.54.

действиях не располагает ни одно государство мира, что делает невозможным и существование его абсолютного суверенитета. Суверенитет одного государства всегда лимитируется суверенитетом других стран, а суверенные права любого государства, в реальности, могут существовать лишь в условиях признания им и уважения таких же прав за иными странами. Суверенное равенство, как принцип, предоставляет каждому государству возможность пользования такими правами, которые присущи полному национальному суверенитету. Международное право гарантирует всем странам мира равенство их суверенных прав, а также возлагает на них исполнение соответствующих обязанностей, закрепляя последнее в принципе – «Каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства»³. Международное право, иначе говоря, является форматом, в котором реализуется суверенитет государства. Оно лимитирует государство в его свободе действий, но не в его суверенитете, поскольку пресечение произвола выступает в международном праве не ограничением права, а гарантом его реализации для государства. Нормы международного права, лимитируя государство в его свободе действий, раскрывают, одновременно, для него более широкие возможности в реализации национального суверенитета.

Объем отношений государства в сфере международного права и их характер оказывает все более возрастающее влияние на его потенциал во внешней для него среде, в контексте полноценной реализации собственного суверенитета. В современном мире, имеет место такое явление, как сужение сферы деятельности государства, в рамках которой оно способно действовать самостоятельно, укрепляется тенденция по кооперации усилий различных стран на решение тех или иных насущных проблем глобального или регионального уровня. Одновременно, расширяется та сфера, в пределах которой государства осуществляют совместные действия. Расширение ее рамок влечет за собою и расширение границ, в которых реализация государствами своих суверенных прав может быть обеспечена лишь при условии согласованных действий с другими странами и исключительно в формате международного права.

Можно, на наш взгляд, провести аналогию между правами и свободами человека и суверенными правами страны в том контексте, что, как первые, так и вторые, могут быть реализованы лишь в условиях гарантированности их международным правом. Оно расширяет возможность власти в реализации суверенных прав, поскольку она обретает, в данном случае, способность правового регулирования отношений в международной сфере. Очевидно, что государство принимает на себя какие-либо обязательства ориентируясь исключительно на собственные интересы, в расчете на усиление

собственного потенциала, поскольку, в противном случае, оно не стало бы их принимать.

Полномочия конституционных органов в сфере внешних сношений базируются на конституции, а конвенционных (специализированных) – на ратифицированных, в установленном порядке, специальных конвенциях либо специальном законе страны, в соответствии с которыми государство участвует в той или иной специальной отрасли международных отношений. Конституционные органы страны представлены *высшим законодательным органом (парламент), главой государства, правительством, главой правительства, ведомством иностранных дел*. Данные органы реализуют, в целом, задачи политического руководства внешнеполитической деятельности, организуя и регулируя внешние сношения государства⁴. Как известно, конституционные органы образуются непосредственно каждым государством самостоятельно, в соответствии с конституцией страны, определяющей их компетенцию.

Формирование конвенционных, или специализированных, государственных органов осуществляется, также, в формате национального законодательства, однако условием их появления выступают международные договоры и соглашения, участником которых является данное государство и которое, в силу своего участия в них, реализует в определенной такими документами сфере внешние сношения. К таким органам следует отнести структуры, осуществляющие межгосударственные связи в культурных, экономических, технических, военных и прочих областях и которые, являясь уполномоченными органами в конкретной сфере функционирования государства, отвечают за свой сегмент в общей системе внешних сношений страны. В целях реализации данной задачи, в министерствах и ведомствах образуются специализированные подразделения, деятельность которых осуществляется в координации с деятельностью конституционных органов в сфере внешних сношений, в первую очередь с ведомством иностранных дел, и которые на практике участвуют во внешних сношениях страны в той или иной области.

Функционирующие в сфере внешних сношений государства зарубежные органы дифференцируются на постоянные и временные. К постоянным относятся посольства, консульства, миссии и представительства при различных международных организациях, а временные представлены специальными миссиями, делегациями в международных структурах или на международных форумах.

Характер современных международных отношений обусловил определенные институциональные трансформации системы органов государства в сфере внешних сношений. В первую очередь это относится к ее внутрисоставляющей, нашед-

³Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. - Хельсинки, 1975. <http://www.osce.org/ru/mc/39505>

⁴ Попов В.И. Современная дипломатия: теория и практика. - М., 2000. С.53.

шей свое отражение в усилении дипломатической роли глав государств, правительств и парламентов, а также конвенционных (специализированных) компонентов системы внешних сношений.

Все более усложняющаяся система взаимоотношений на уровне мирового сообщества, наряду с параллельно идущим процессом специализации отношений между странами, обусловили возникновение в дипломатической службе новых направлений деятельности, среди которых такие аспекты международных отношений, как наука, культура, информационные технологии и т.п. Такие метаморфозы не могли не оказать своего воздействия на те нормы международного права, которые ориентированы на регулирование статуса дипломатических учреждений, а также их персонала.

Полагаем уместным, в этой связи отметить то, что статус органов государства в сфере внешних сношений, их функции и полномочия, а также методы их работы устанавливает дипломатическое право.⁵

Дипломатические представительства обладают правовым статусом, устанавливаемым в соответствии с нормами международного права, одной из первых которого стал Венский протокол о рангах дипломатических представителей (1815г.), дополненный в 1818 году Аахенским протоколом. Международное право, в ее современном формате, кодифицирует исследуемую нами отрасль права такими основными источниками, как:

- Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.;
- Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.;
- Конвенция о специальных миссиях 1969 г.;
- Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.

К источникам права внешних сношений относятся:

- Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г.;
- Конвенция о привилегиях специализированных учреждений ООН 1947 г.;
- иные многосторонние договоры и соглашения, а также соглашения международных организаций с государством, на чьей территории располагается ее головной офис.

Однако, при всей наработанности нормативно-правовой базы дипломатического права, в ней имеют место некоторые пробелы, касающиеся статуса дипломатических учреждений (дипломатическое убежище, иммунитет места временного пребывания дипломата и др.) и отдельных категорий их персонала, среди которых, к примеру, дипломатические курьеры и сотрудники внутренней охраны. Такие изъяны несут в себе определенный конфликтный потенциал в межгосударственных отношениях.

Эволюция дипломатического права, в аспекте его регулирования правового статуса дипломатических учреждений, демонстрирует наличие в нем двух антагонистических по отношению друг к другу тенденций, первая из которых стремится к лимитированию иммунитетов и привилегий, а вторая – на их расширение.⁶ В основе данных тенденций лежат противоречия совершенно объективного характера, обусловленные интересами страны пребывания дипломатического представительства, с одной стороны, и интересами государства, направившего его, с другой. Результатом достижения баланса их интересов и выступает статус дипломатических учреждений.

Наличие указанных противоречий является, на первый взгляд, алогичным, поскольку любое государство одновременно выступает в двух качествах – как страна пребывания дипломатического учреждения другого государства, так и как страна, направляющая в другую страну собственное дипломатическое представительство.

Однако, данные противоречия имеют под собою достаточно объективные причины, основными из которых являются различия в реальном статусе конкретных стран на мировой арене, их положении и месте в мировом сообществе.

История международных отношений дает немало примеров дискриминации слабых и небольших стран со стороны более крупных и сильных государств именно через призму дифференциации статуса дипломатических представительств.

На современном этапе, в международных отношениях главенствует принцип обеспечения равноправия в них всех участников таких отношений, вне зависимости от занимаемого ими места среди стран мира, что находит свое отражение в нивелированном статусе дипломатических представительств абсолютно всех государств.

⁵ Блищенко И.П. Дипломатическое право. - М., 1990. С.121.

⁶ Лукашук И.И. Международное право. - М., 1995. С.97