

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*Л.П. Белковец*

## СТАНОВЛЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО И КОНСУЛЬСКОГО ПРАВА СОВЕТСКОЙ РОССИИ В НАЧАЛЕ 1920-Х ГГ.

Сибирский университет потребительской кооперации, г. Новосибирск

Известно, что советское государство на первых порах отказалось от всех законов Российской империи в надежде, что новое социалистическое государство на переходный к коммунизму период времени изобретет узаконения, соответствующие новому общественному порядку и новой форме власти – диктатуре пролетариата. Однако жизнь заставила его вернуться ко многим правовым нормам, выработанным в предшествующие десятилетия, подтвердив тем самым ставшую уже азбучной истину, что все попытки отменить старые законы и ввести новую прочную систему революционного права не являются продуктивными. В конце концов, все революции смирились с дореволюционным правом и восстанавливали многие его элементы путем их включения в новую систему [1, с. 12].

Подобное произошло в Советской России с международным правом, самой молодой отраслью права и юридической науки, самостоятельное существование которой продолжало оспариваться еще в начале XX в. Никакие идеологические предпосылки не смогли заставить «государство рабочих и крестьян» отказаться от необходимости выстраивать свои взаимоотношения с окружающим миром, со странами, не приемлющими советского строя. Для внешних правовых отношений советское государство было вынуждено сохранить в силе основные положения международного права и ссылаться на них в официальных заявлениях своей дипломатии. Все сказанное целиком подтверждает анализ законодательства советского государства в 1920-е гг. в области дипломатического и консульского права.

В 1918 г. был провозглашен отказ от применения в отношении дипломатического корпуса Рос-

сии регламента о рангах дипломатических агентов, принятом на Венском конгрессе 1815 г., и введено единое звание – «полномочный представитель». По мысли законодателя это должно было свидетельствовать о незыблемости для советской власти принципа «полного равенства больших и малых наций» [2, с. 382–383]. Но этот явный отход от традиций международного права причинил Народному Комиссариату по иностранным делам большие трудности при определении места российского представителя среди представителей других государств<sup>1</sup>. Следовать этому узаконению оказалось невозможно, когда в 1922 г. председатель ВЦИК РСФСР стал принимать верительные грамоты от «чрезвычайных и полномочных послов» зарубежных стран. В начале 1940-х гг. ушли в прошлое и советские полпреды<sup>2</sup>.

С началом установления полнокровных дипломатических отношений РСФСР с зарубежными странами было принято «Общее положение о советских органах за границей» [5], которое выделило три официальных органа советского правительства в иностранных государствах – Полномочное представительство РСФСР, консульские представительства (генеральные консульства, вице-консульства, консульские агентства) и торговые представительства. Эти три органа и должны были теперь представлять интересы Российского государства за рубежом. Полномочный представитель РСФСР провозглашался «единственным представителем РСФСР в данной стране» и должен был осуществлять «от имени своего правительства политические отношения с правительством иностранного государства», при котором он аккредитован. Поскольку ему подчинялись «в общедминист-

<sup>1</sup> В частности, некоторые государства пытались поставить советских представителей «в менее благоприятное положение, чем представителей других стран», выделив полпредов в особую пятую (после посла, посланника, министра-резидента, поверенного в делах) т.е. низшую категорию. Поэтому при назначении дипломатических представителей СССР пришлось указывать в каждом конкретном случае, к какой из четырех категорий должны быть приравнены в данной стране советские полпреды [3, с. 131].

<sup>2</sup> «Полномочных представителей» заменили дипломатические классы «чрезвычайного и полномочного посланника» и «поверенного в делах» (по «Общему положению о советских органах за границей» от 9 мая 1941 г.) 28 мая 1943 г. указом Президиума Верховного Совета СССР введены ранги «чрезвычайного и полномочного посла» и «чрезвычайного и полномочного посланника» 1 и 2 классов. Для других дипломатических и консульских работников также устанавливались ранги советника 1 и 2 классов, первого секретаря двух классов, второго секретаря двух классов, ранг третьего секретаря и атташе [4, с. 74–75].

ративном отношении» и подлежали контролю все представители прочих ведомств и все советские органы, находящиеся на территории данного иностранного государства, можно констатировать, что уже этим декретом полномочные представительства в советском законодательстве получили права посольств [6].

Одним из первых законов в области международного права был декрет от 30 июня 1921 г., признавший дипломатическими представителями иностранных государств при рабоче-крестьянском правительстве России лиц, снабженных «надлежащими от имени своих правительств верительными грамотами для выполнения внешнеполитических функций». Они прибывают с этой целью в Россию вместе с лицами, составляющими дипломатический корпус, «после надлежащего сношения иностранных правительств с Народным Комиссариатом по иностранным делам на территории РСФСР». Декрет предоставлял им право личной неприкосновенности и неприкосновенности их частного жилища и служебных канцелярий. Они были неподсудны судебным установлениям по уголовным и гражданским делам и судебные места РСФСР не могли принимать в отношении их жалобы и иски к своему производству. Таковые мог принимать и удовлетворять дипломатическим путем только Наркомат по иностранным делам. Дипломатические представители и члены дипкорпуса, а также их жены и не достигшие 16-летнего возраста дети освобождались от личных, натуральных и денежных, повинностей, общегосударственных и местных.

Главам дипломатических представительств принадлежало также право «беспрепятственных сношений» со своим правительством и его дипломатическими представителями в других государствах путем посылки открытых и шифрованных депеш, а также через дипломатических курьеров. Дипломатическим представителям разрешалось «беспрепятственно сношаться с находящимися на территории СССР консульскими представителями своей страны посредством почты, открытых и шифрованных телеграмм. Они могли поднимать на занимаемых ими частном и служебном помещениях и средства передвижения флаг своей страны [7; 8, с. 225–227].

Начало консульского права Советской России относится также к 1918 г. Декрет СНК от 18 октября 1918 г. «Об организации консульств», отменив Российский устав о консулах 1856 г., провозглашал учреждение консульств РСФСР в странах, «с которыми Российская Республика и ее граждане состоят в деловых сношениях» [9]. Консулам поручалась защита экономических и правовых интересов Республики, «исключительное представительство интересов всех народных комиссариатов и прочих

правительственных органов», за исключением «политических задач», осуществление которых поручалось дипломатическим представительствам. Консулы должны были также защищать экономические, правовые и социальные интересы отдельных граждан Российской Республики или их объединений.

Декрет затрагивал лишь малую часть консульского права, не оговаривая ни порядка назначения консулов, ни порядка их допуска к выполнению своих функций. Функции консулов, обозначенные в декрете, включали в себя лишь незначительную часть таковых. Не ясно было, как, собственно, будет исполняться эта часть. Ведь содействие интересам государства и защита граждан могут осуществляться только в известных пределах, допускаемых действующими договорами, законодательством страны пребывания и международными обычаями, что и составляет общее правило деятельности консулов. И вмешательство консулов в дело защиты нарушенных прав физических и юридических лиц возможно только в случае несоблюдения местными властями договоров или законов и невозможности для потерпевших найти удовлетворение обычными способами.

Декрет этот носил скорее характер демонстрации определенных намерений советского государства, но не имел практического значения. Когда в процессе установления сношений со странами Запада возникала необходимость обратиться к консульскому праву, стороны апеллировали к нормам международного права и к международным обычаям.

Важно отметить также, что в России в начале 1920-х гг. консульский институт считался отмирающим. Этот весьма дорогостоящий бюрократический аппарат в области охраны интересов государства делался ненужным в буржуазных странах организация крупных капиталистических предприятий международного характера и развитие постоянных дипломатических представительств. В социалистическом же обществе уравнивание иностранцев с «туземными гражданами» в области гражданского и уголовного права, открытие им доступа в суды и предоставление других, в том числе политических прав, сводили консульские функции к чисто административным, в частности, к паспортной. Единственно, для чего еще нужен «этот чуждый нам институт», заимствованный из буржуазного права, полагали советские правоведы, так это для развития взаимоотношений с капиталистическими странами.

Этот скепсис был преодолен в ходе практической деятельности организованных российских консульств за рубежом и иностранных консульств на

территории России<sup>1</sup>, в результате общения российских законодателей с зарубежными, прежде всего, немецкими, при разработке советско-германской консульской конвенции. Переговоры о ней прошли в 1923 г., а сама она была принята в 1925 г. За ней последовал в 1926 г. и Консульский устав СССР. Эти акты содержали новые нормы, неизвестные первому декрету, явно «заимствованные из буржуазного права».

Анализ законодательства о дипломатическом и консульском праве позволяет делать вывод о том, что международное право в России находилось в начале 1920-х гг. в рамках общих его начал. Оно было в меру демократичным, придерживалось идеи о равноправии государств, вступающих в дипломатические отношения, и строило эти отношения с иностранными государствами, исходя из принципа строгой взаимности. В этом наши выводы согласуются с выводами известных отечественных специалистов в области дипломатического права [12; 13].

Советское законодательство придерживалось международных правил и обычаев при определении привилегий и иммунитетов, как дипломатического представительства, так и его главы и персона-

ла. К числу важнейших относится право дипломатического представительства свободно сношаться со своим правительством, с другими дипломатическими и консульскими представительствами своего государства. Советское международное право с самого начала обеспечивало дипломатические представительства, как дипломатической почтой, так и возможностью использовать закрытые (шифрованные) телеграммы, защищало дипломатических курьеров.

Личные привилегии и иммунитеты (неприкосновенность личности, жилища, собственности дипломата, иммунитет от юрисдикции, от налогов и повинностей, таможенные привилегии) соблюдались в посольском праве России этого времени как неперемutable условие развития международных связей. Причем, с самого начала они распространялись на все действия дипломата, даже не связанные с выполнением дипломатических функций. Не совсем правомерным являлось нераспространение этих иммунитетов на тех сотрудников дипломатических посольств и миссий, которые не принадлежали к дипломатическому персоналу. Однако такая несправедливость была устранена в 1956 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР [14, с. 64].

## Литература

- 1 Берман Гарольд Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994.
- 2 Декрет СНК РСФСР от 1 июня 1918 г. «Об упразднении рангов дипломатических представителей» // Декреты советской власти. М., 1959. Т. 2.
- 3 Правовое положение граждан и юридических лиц СССР за границей. Сост.: Егорьев В.В., Лашкевич Г.Н., Плоткин М.А., Розенблюм Б.Д. М., 1926.
- 4 Жуковский И.Н., Селянинов О.П., Усачев И.Г., Хохлов И.А. Курс лекций по советской дипломатической службе. Издание 2-е. М., 1987.
- 5 Декрет СНК РСФСР от 26 мая 1921 г. «Общее положение о советских органах за границей» // СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 261.
- 6 Положение о Народном Комиссариате по Иностранным делам Союза Советских Социалистических Республик. Октябрь 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 107. Ст. 1033.
- 7 Положение о дипломатических представителях иностранных государств, аккредитованных при рабоче-крестьянском правительстве РСФСР // СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 303.
- 8 Законодательство и международные договоры Союза ССР и союзных республик о правовом положении иностранных физических и юридических лиц. Сост. Егорьев В.В., Лашкевич Г.Н., Плоткин М.А., Розенблюм Б.Д. М., 1926.
- 9 СУ РСФСР. 1918. № 78. Ст. 823.
- 10 Архив внешней политики РФ. Ф. 82. Оп. 13. Папка 52. Д. 34. Л. 9, 23.
- 11 Гайлюнский Г.Б. История составления и прохождения консульского устава СССР // Международная жизнь. 1926. № 4.
- 12 Кожевников Ф.И. Советское государство и международное право. М., 1948. Гл. VII. Правовые формы организации внешних сношений.
- 13 Блищенко И.П., Дурденевский В.Н. Дипломатическое и консульское право. М., 1962. Гл. IV. Зарубежные органы внешних сношений.
- 14 Тункин Г. Некоторые новые явления в посольском праве // Международная жизнь. М., 1957. № 10.

<sup>1</sup> Советское государство в этом деле быстро обогнало Российскую империю, которая в 1914 г. имела 47 иностранных консульств. К 1926 г. в СССР открылось 74 консульских представительства иностранных государств [10]. К концу 1921 г. было всего 8 консульств РСФСР за границей (включая Бухару), к концу 1922 г. – 20, к концу 1924 г. – 69 (без Бухары), к концу 1925 г. – 93 (См.: [11, с. 85–89]).