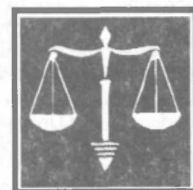

Права



Ю.В. БУЛАВКО

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ЗА РУБЕЖОМ

Центральное место в современных международных отношениях занимают дипломатические в форме взаимодействия государств в различных сферах, имеющие представительный, политический характер. Одной из главных составных частей дипломатических отношений являются консульские отношения как способ реализации международных, общественных, административно-правовых, экономических, культурных связей в целях защиты прав и интересов физических и юридических лиц одного государства на территории другого. По соглашению сторон консульские отношения, установленные при отсутствии дипломатических, выполняют и отдельные дипломатические функции. Прекращение дипломатических отношений, как правило, не влечет за собой автоматического разрыва консульских, в чем заключается самостоятельность статуса консульских отношений.

В реализации профессиональных задач консульские отношения находятся под влиянием политических и экономических факторов, действующих в мировом сообществе. Политические отношения между государствами определяют условия пересечения границ, визовую политику, интенсивность обмена в области культуры, туризма, спорта и т. д. Уровень и характер мировой экономики, степень вовлеченности государства в международное разделение труда, его зависимость от импорта и экспорта, внешних кредитов и займов могут также существенно повлиять на характер консульских отношений и внести коррективы в процессе их реализации. Воздействие отдельных государств на консульские отношения различно и зависит от объема материальных и людских ресурсов, которыми оно располагает, а также от внутренней стабильности страны. На формирование консульских отношений влияют международные совещания, конгрессы и другие мероприятия, на которых обсуждаются конкретные предложения по организации консульских отношений.

Белорусская ССР в период вхождения в Советский Союз юридически могла иметь дипломатические и консульские представительства за рубежом. Однако на практике действовали только союзные дипломатические и консульские представительства, которые были призваны защищать интересы граждан всего Союза, в том числе и Беларуси.

На нынешнем этапе, когда Республика Беларусь является суверенным государством, защита прав граждан, находящихся за границей, приобретает весьма актуальное значение.

Во-первых, распад СССР не означает разрыв семейно-родственных, дружеских, общественных, экономических и иных связей между миллионами граждан бывшего Союза. Возникновение государственных границ создало препятствие для продолжения традиционных отношений, сложившихся на территории постсоветского пространства. Естественным защитником их позиций выступает консульская служба Республики Беларусь.

Во-вторых, Беларусь все более основательно входит в мировое и европейское сообщество государств. Количество деловых, туристических, научных и иных поездок граждан Республики Беларусь в страны дальнего зарубежья за последнее десятилетие возросло во много раз. Права и интересы наших граждан за рубежом вследствие разного рода причин могут быть ущемлены или нарушены. Оказавшись в затруднительном положении, граждане обращаются за помощью, как правило, в посольство или консульство, находящиеся на данной территории. С момента подачи заявления начинается процесс осуществления дипломатической и консульской защиты их прав.

Республика Беларусь уже имеет свои дипломатические представительства в тридцати девяти странах, в каждой из которых есть консульские отделения: Аргентине, ОАЭ, Южно-Африканской Республике, Австралии, Болгарии, Бельгии, Вьетнаме, Великобритании, Германии, Египте, США, Израиле, Индии, Иране, Италии, Казахстане, Канаде, Корее, Китае, Кубе, Кыргызстане, Латвии, Литве, Молдове, Нидерландах, Польше, России, Румынии, Сирии, Турции, Узбекистане, Украине, Франции, Чехии, Швейцарии, Швеции, Эстонии, Югославии, Японии. Открыты и работают четыре генеральные консульства в Даугавпилсе, Белостоке, Гданьске, Нью-Йорке.

В настоящее время системы дипломатической и консульской защиты принципиально изменяются в связи с переменами в международных отношениях. Политике конфронтации противопоставлена новая – суть которой связана с признанием мнения каждого государства, равенства сторон, отказом от силового и экономического решений конфликтных проблем, от классового, идеологизированного, одностороннего подходов к проводимой политике любого государства.

Можно с определенной уверенностью констатировать, что приоритетное положение в содержании международных отношений занимает проблема защиты прав человека, затмевая даже блоковые или региональные проблемы, задачи национальной безопасности государств. Гуманитарное наполнение международных отношений требует вполне определенных изменений в содержании работы дипломатических представительств и значительном повышении роли консульских учреждений.

По внешнему и внутреннему содержанию дипломатическая и консульская защиты прав граждан – многофункциональное явление. Дипломатическая защита предполагает оказание помощи свойственными дипломатии методами гражданам своего государства в целях обеспечения или восстановления их прав и интересов в период пребывания за границей. В таком случае защита представляет реализацию ответственности государства за ущерб, нанесенный иностранному гражданину, и обеспечение или восстановление его прав¹. Отсюда следует, что дипломатическая защита применяется только в случае нарушения иностранным государством прав и интересов граждан государства, предоставляющего защиту. Однако фактическое положение дел этим не ограничивается.

В практической деятельности функции дипломатического представительства заключаются в следующем:

- консультирование своих граждан по всем вопросам, относящимся к их пребыванию за границей, даже когда их права не нарушены;
- выполнение запросов по поводу защиты интересов своего государства и граждан в случае ущемления прав или без их нарушения;
- заявление протестов властям государства пребывания в случае нарушения прав граждан представляемого государства²;
- проведение переговоров с представителями власти государства пребывания по вопросам нарушения прав граждан своего государства (в третьем и четвертом случаях предполагается, что права граждан нарушены).

Дипломатической защитой граждане пользуются вне зависимости от нарушения их прав и в соответствии с юридически закрепленными критериями: недопустимо вмешательство в дела, входящие во внутреннюю компе-

тенцию государства пребывания, или все возможности для восстановления нарушенных прав не дали результата и уже исчерпаны³. Протесты должны заявляться в соответствии с международным правом.

Консульская защита прав граждан является наиболее разносторонней и часто используемой стороной дипломатической защиты, осуществляемой соответствующими учреждениями. Консульские должностные лица могут непосредственно представлять интересы граждан и с помощью консульских, запросов, обращений оказывать помощь соотечественникам в отношении с государственными органами страны пребывания.

Консульская защита, как и дипломатическая, имеет свои критерии правомерности: ее применение ограничено территорией консульского округа, который часто не совпадает с территорией государства пребывания; она не должна являться и выступать как факт вмешательства во внутренние дела государства пребывания. Первоначальное обращение граждан по вопросам обеспечения, восстановления и защиты своих прав и интересов должно быть именно в консульские учреждения, а не в компетентные органы страны пребывания.

В настоящее время консульская защита прав граждан реализуется через следующие каналы:

- дипломатические представительства, которые осуществляют консульскую защиту прав граждан в случае отсутствия консульского учреждения на данной территории;

- консульские учреждения, которыми являются консульские отделы дипломатических представительств, генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства;

- почетных консулов в соответствии с их компетенцией.

Структура дипломатической службы Республики Беларусь включает в себя посольства с консульскими отделами и генеральными консульствами.

Можно выделить формы консульской защиты, осуществляемые самостоятельно и через органы страны пребывания.

Без участия государственных служб консульское учреждение оформляет и выдает гражданам документы (паспорта, свидетельства на возвращение, визы), совершает нотариальные действия, легализует документы, регистрирует акты гражданского состояния, оповещает о карантинных заболеваниях.

Так, в 1998 г. консульскими учреждениями Республики Беларусь выдано 59 296 различных документов: 1189 паспортов, 1838 свидетельств на возвращение в Республику Беларусь, 209 801 виза, легализовано 6880 документов⁴.

При участии органов государства пребывания консульское учреждение оказывает помощь лицам, задержанным, арестованным властями или отбывающими наказание в виде лишения свободы в стране пребывания, защищает следующие права граждан: трудовые и социальные (в том числе и несовершеннолетних), наследственные, экипажа (водителя) и пассажиров транспортных средств.

В том же 1998 г. консульскими учреждениями Республики Беларусь принято по различным вопросам 25 352 гражданина Республики Беларусь, в 7501 случае оказана правовая помощь, посещено 226 граждан Республики Беларусь, находящихся в местах лишения свободы за рубежом⁵.

Большинство граждан, выехавших за границу, пользуются консульской защитой как наиболее доступной. Формы консульской защиты прав граждан определены в международном праве Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г., другими документами, в национальном праве – консульским уставом и соответствующими инструкциями. В 1967 г. в Париже заключена специальная многосторонняя Европейская конвенция о консульских функциях⁶.

Республика Беларусь, не являясь участником данной конвенции, закрепляет за консулами аналогичные функции. Исходя из сложившейся практики, выделяются следующие консульские функции:

- защита интересов государства, его граждан и юридических лиц;
- организация комплекса мер по развитию экономических, научных, культурных и других отношений;
- информация в области консульской деятельности, включающая предоставление соответствующих сведений заинтересованным гражданам и юридическим лицам.

Внутреннее содержание первых двух функций представляет собой конкретные направления деятельности консульских представительств, которые включают в себя: предоставление нужной информации своему государству об экономической, политической, научной, торговой, социальной и культурной жизни страны или округа пребывания; учет соотечественников, информирование их о законах и обычаях государства пребывания; паспортно-визовую работу; консультационную деятельность и практическую помощь гражданам представляемого государства, находящимся в консульском округе; нотариальные действия и регистрацию актов гражданского состояния; охрану интересов несовершеннолетних или лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые являются гражданами представляемого государства; обеспечение представительства граждан своего государства в судебных и иных учреждениях государства пребывания и др.

Весьма важное значение в третьей консульской функции имеют те рамки, которыми ограничивается свобода сношений консульского учреждения с центральными органами внешних сношений представляемого государства и другими дипломатическими и консульскими представительствами своей страны. Свобода сношений должна обеспечиваться с помощью специальных средств связи с допустимым применением шифра или кода и базироваться на невмешательстве властей государства пребывания и недопустимости проведения проверок источников и информации консульского учреждения. Консульские работники должны пользоваться свободой передвижения в пределах положенного округа в мере, не противоречащей правилам государства пребывания. В свою очередь, консульские учреждения обязаны уважать и соблюдать законы и другие нормативные акты и не допускать вмешательства во внутренние дела государства.

Отдельные международные соглашения содержат лишь указания консульских функций в соответствии с международным правом теми государствами, которые их устанавливают. Тенденция заключения многосторонних и двусторонних консульских конвенций соблюдается при фиксировании подробного перечня функций.

Консульские учреждения Беларуси руководствуются Венской конвенцией о консульских сношениях, консульскими конвенциями, Консульским уставом Республики Беларусь и ведомственными инструкциями Министерства иностранных дел, которые недоступны гражданам. В то же время на нынешнем этапе развития институт консульской защиты приобретает важное общественное значение, нуждается в научных разработках.

Существующий ныне в Республике Беларусь консульский институт претерпевает серьезные изменения и характеризуется появлением новых общественно-экономических отношений. Целесообразно в ближайшее время принять закон о консульской защите прав граждан Республики Беларусь.

¹ См.: Большой юридический словарь. М., 1998. С. 222.

² См.: Курс международного права. М., 1989. Т. 4. С. 114.

³ См.: Там же. С. 147.

⁴ См.: Отчет консульского управления / Текущий архив консульского управления. 1998.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Петренко Н. И. Основы консульского права. М., 1986. С. 25.