

УДК 341.1

DOI: 10.36550/2522-9230-2023-14-167-171

Хачатрян Артур Арменович,
аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: xachatryanaa2000@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7726-7657>

СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ІНСТИТУТУ ПОЧЕСНИХ КОНСУЛІВ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність, зміст та особливості функціонування інституту почесних консулів іноземних держав в Україні через розгляд відповідних наукових джерел, правовий аналіз Віденської конвенції про консульські зносини, 1963 р. та окремих вітчизняних нормативно-правових актів. Визначено, що загалом діяльність таких дипломатичних осіб регламентується достатньою кількістю як міжнародних і національних документів, в яких закріплені основні процедури з їхнього призначення, діяльності, права, обов'язки, привілеї та імунітети. Обґрунтовано щодо все більшої поширеності інституту почесних консулів, коли різні країни світу звертаються до такої форми відносин через неможливість утворити дипломатичні представництва, брак фінансових ресурсів на утримання дипломатичного апарату, тощо.

З'ясовано й охарактеризовано напрями реалізації консульських функцій, серед яких: правозахисний напрям; публічно-сервісний напрям; юрисдикційний напрям; контрольно-наглядовий напрям; консультативно-дорадчий напрям. Наведено визначення понять генеральне консульство, консульство, віце-консульство, консульська агенція, консульський округ, консульська посадова особа, консульський службовець.

Дано визначення консульської служби як різновиду державної служби, покликаної захищати закордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян, сприяти розвитку відносин з іншими державами. На відміну від посольств і місій, консульські установи не є універсальними представництвами держави і виконують свої завдання у сфері, що не стосується суто політичних аспектів міждержавних зносин. Лише в тому випадку, коли дипломатичне представництво у державі не відкрито, на консула, за згодою держави перебування, може бути покладено виконання дипломатичних функцій.

Вказано визначальні особливості почесних консулів іноземних держав, особливо вагомими серед яких є: мають факультативний характер; виконують окремі важливі консульські функції; здійснюється постійний нагляд, контроль за їхньою діяльністю з боку офіційних дипломатичних осіб власної країни; здійснюють професійну діяльність на громадських засадах; не дозволено перебування на державній службі та здійснення політичної діяльності; дозволена комерційна діяльність; зобов'язані власним коштом організувати роботу почесної консульської установи.

Ключові слова: зовнішньополітична діяльність, дипломатія, консульські відносини, міжнародні відносини, органи публічної влади, почесні консули іноземних держав.

Khachatryan A. MODERN THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE AND CONTENT OF THE INSTITUTE OF HONORARY CONSULS OF FOREIGN STATES IN UKRAINE

The article reveals the essence, content and peculiarities of the functioning of the institute of honorary consuls of foreign countries in Ukraine through the consideration of relevant scientific sources, the legal analysis of the Vienna Convention on Consular Relations, 1963 and individual domestic legal acts. It was determined that, in general, the activities of such diplomatic persons are regulated by a sufficient number of both international and national documents, in which the main procedures for their appointment, activities, rights, duties, privileges and immunities are fixed. It is justified with regard to the increasing prevalence of the institute of honorary consuls, when various countries of the world turn to this form of relations due to the impossibility of establishing diplomatic missions, the lack of financial resources to maintain the diplomatic apparatus, etc.

The areas of implementation of consular functions have been clarified and characterized, including: human rights area; public service direction; jurisdictional direction; control and supervision direction; consultative direction. Definitions of the terms consulate general, consulate, vice consulate, consular agency, consular district, consular official, consular employee are given.

The consular service is defined as a type of public service designed to protect the rights and interests of Ukraine, legal entities and citizens abroad, to promote the development of relations with other states. Unlike embassies and missions, consular institutions are not universal representations of the state and perform their tasks in a field that does not concern purely political aspects of interstate relations. Only in the case when a diplomatic representation in the state is not opened, the consul, with the consent of the host state, can be entrusted with the performance of diplomatic functions.

Determining features of honorary consuls of foreign countries are indicated, particularly important among which are: they are optional; perform certain important consular functions; permanent supervision and control of their activities is carried out by official diplomatic persons of their own country; carry out professional activities on public grounds; it is not allowed to be in the public service and carry out political activities; permitted commercial activity; are obliged to organize the work of the honorary consular institution at their own expense.

Key words: foreign policy activity, diplomacy, consular relations, international relations, public authorities, honorary consuls of foreign countries.

Постановка проблеми. Багатовіковою традицією й набутою позитивною юридичною практикою у всьому цивілізованому світі є безперервне формування та розвиток тісних і різнопланових міжнародних зв'язків, покликаних сприяти реалізації національних і наднаціональних інтересів абсолютної більшості держав, державних утворень, народів. У новітніх реаліях стрімкого зростання ролі та місця міжнародного права, значення його фундаментальних галузей та інститутів, виникла нагальна необхідність у суттєвих трансформаціях науково-теоретичних і правових підходів до розуміння ваги сучасної дипломатії та консульських відносин. Вони є одним із ключових чинників й історично доведено дієвим засобом сприяння формуванню та реалізації зовнішньої політики України в глобалізованих ланках із належного захисту прав та інтересів держави і громадян у приватній та публічній сферах.

В означених питаннях чільне місце відводиться інституту почесних консулів іноземних держав, функціонал якого спрямовується на додаткове забезпечення покращення міжнародних зв'язків, гарантування на території консульських округів реалізації та захисту прав та інтересів відповідних держав, їхніх фізичних і юридичних осіб. Отже, першочергово необхідно звернутися до з'ясування загального статусу почесних консулів іноземних держав, досить розлого відбитого в базових міжнародно-правових актах, зокрема у Конвенції про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй, 1946 р., Віденській конвенції про дипломатичні зносини, 1961 р., Віденській конвенції про консульські зносини, 1963 р.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Актуальні питання діяльності консулів і консульських установ за різними спрямуваннями своїх повноважень викликали жвавий інтерес серед вчених України вже досить тривалий час. Вказана тенденція продовжується й сьогодні, про що свідчать монографії, наукові статті та інші подібні матеріали останніх років, зокрема за авторства таких науковців: М. Долинська, І. Крупеня, В. Прошаєв, А. Пуртова, І. Руденко, Я. Турчин, Д. Фелонюк, Є. Фурса. Водночас варто звернути увагу на незначну кількість дисертацій в цій сфері, особливо це стосується поодиноких робіт адміністративно-правового характеру. Така тенденція має закономірний характер, оскільки здебільшого тематика стосується сфери міжнародного права. Проте, сучасні реалії вимагають одночасного гармонійного розвитку правотворчої та правозастосовної діяльності органів публічної влади поряд з продовженням становлення науки адміністративного права, зокрема у сфері функціонування інституту почесних консулів іноземних держав.

Метою статті є характеристика теоретико-правових підходів до розуміння сутності та змісту інституту почесних консулів іноземних держав в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В питаннях дипломатії окрема роль відводиться консулам і консульським установам, які нині розв'язують низку важливих аспектів зовнішньополітичної діяльності країн світу, насамперед, систематичне сприяння реалізації та захисту прав громадян закордоном. Положеннями Віденської конвенції про консульські зносини, 1963 р. визначено базові категорії аналізованої сфери, серед яких: консульська установа – будь-яке генеральне консульство, консульство, віце-консульство, консульська агенція; консульський округ – район, відведений консульській установі для виконання консульських функцій; консульська посадова особа – будь-яка особа, зокрема голова консульської установи, якій доручено виконання консульських функцій; консульський службовець – особа, яка виконує адміністративні або технічні обов'язки у консульському установі. Можна виокремити такі напрями реалізації консульських функцій [1]:

1) правозахисний напрям – захист інтересів держави, фізичних та юридичних осіб у межах, що допускаються міжнародним правом; надання допомоги і повне сприяння громадянам своєї країни; охорона інтересів неповнолітніх та інших осіб, які не мають повної дієздатності, особливо коли потрібно встановлення опіки або піклування; надання допомоги суднам і літакам та їхньому екіпажу;

2) публічно-сервісний напрям – видача паспортів і проїзних документів громадянам держави та віз або відповідних документів; виконання обов'язків нотаріуса, реєстратора актів громадянського стану, інших подібних обов'язків, а також виконання деяких функцій адміністративного характеру;

3) юрисдикційний напрям – забезпечення представництва громадян у судових та інших установах держави перебування з метою отримання розпоряджень про попередні заходи, що захищають права та інтереси цих осіб, якщо вони не можуть самостійно здійснювати свій правовий захист; передача судових і несудових документів або виконання доручень зі зняття показань для судів, що подається відповідно до міжнародних угод або в іншому порядку, що не суперечить законам і правилам держави перебування;

4) контрольно-наглядовий напрям – нагляд та інспекція щодо суден, які мають національність репрезентованої держави, та літаків, зареєстрованих у цій державі, а також їхнього екіпажу; прийняття заяв щодо плавання суден, огляд та оформлення судових документів, розслідування будь-яких подій, що мали місце в дорозі, розгляд всякого роду суперечок між капітаном, командним складом і матросами;

5) консультативно-дорадчий напрям – належне сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних і наукових зв'язків між державою, що представляється, і державою перебування, а також сприяння розвитку дружніх стосунків між ними іншими шляхами; з'ясування всіма законними шляхами умов і подій в означених сферах з метою повідомлення про них уряду держави та подання відомостей заінтересованим особам.

Міжнародно-правові приписи з консульської діяльності відбиті у національному законодавстві, яким розвинуто та розширено відповідні правові аспекти. Зокрема Консульський статут України,

затверджений указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94 визначає, що консульські установи захищають за кордоном права та інтереси нашої держави, юридичних осіб і громадян, а також сприяють розвиткові дружніх відносин з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, інших зв'язків. Керівництво такими установами здійснюється Міністерством закордонних справ України (далі – МЗС України), а загальне керівництво діяльністю в державі перебування – відповідним дипломатичним представництвом України [2].

У вітчизняній юридичній площині консульська діяльність передбачає суспільні відносини між суб'єктами консульської діяльності та фізичними, юридичними особами і державами у сфері реалізації, представництва та захисту прав та інтересів приватних осіб на території інших держав, які мають публічний, адміністративно-правовий, міжнародно-правовий характер, а їхні окремі види врегульовуються нормами різних галузей вітчизняного, зарубіжного та міжнародного права, мають місце як на території України, так і за її межами, і предмет яких визначається змістом консульських функцій. Її державне управління виражає врегульовану нормами права, юридично-владну, підзаконну діяльність владних суб'єктів для виконання покладених на них функцій з управління зовнішньополітичною сферою для практичного втілення актів міжнародного права у відповідній сфері [3, с. 185-181].

Автори Енциклопедії Сучасної України, за загальної редакції І. Дзюби, А. Жуковського, М. Железняка, визначають консульську службу як різновид державної служби, покликаної захищати за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян, сприяти розвитку відносин з іншими державами. На відміну від посольств і місій, консульські установи не є універсальними представництвами держави і виконують свої завдання у сфері, що не стосується суто політичних аспектів міждержавних зносин. Лише в тому випадку, коли дипломатичне представництво у державі не відкрито, на консула, за згодою держави перебування, може бути покладено виконання дипломатичних функцій [4, с. 214-215]. Наведені положення в цілому є загальносвітовою практикою, що показує тісний взаємозв'язок консульських відносин у сфері публічної дипломатії.

Про існування двох категорій консульських посадових осіб, зокрема штатні та почесні консульські посадові особи, йдеться у Віденській конвенції про консульські зносини, 1963 р. Окремий розділ цього міжнародного документу стосується саме позаштатних консулів, які наділені абсолютною більшістю переваг, привілеїв, імунітетів, прав та обов'язків іншої категорії відповідних посадовців. Особливості правового статусу почесних консулів, реалізації ними передбачених консульських функцій ставали предметом наукових дискусій окремих вітчизняних науковців з моменту проголошення державного суверенітету України.

Розглянемо певну специфіку правового статусу вказаних службовців, що й вирізняє їх з-поміж всіх інших представників дипломатії, а також наділяє унікальними особливостями, спроможними вивести міждержавні взаємини України у більш якісну площину. Насамперед, мова йде про факультативний характер інституту почесних консулів, оскільки кожна держава вільна вирішувати питання щодо призначення чи приймання таких консулів. Виконання функцій останніх можуть бути покладені на відповідні дипломатичні установи зі створенням відповідних секторів або відділів, розширення повноважень та переліку наявних консульських інстанцій в країні перебування, тощо. Однак, світова практика показує, що найбільш розвинуті країни зацікавлені у послугах позаштатних консулів.

З означеної проблематики Т. Грачевська зауважує, що Віденська конвенція про консульські зносини 1963 р. носить рамковий характер, в ній чітко не визначені вимоги до почесних консулів. Ці питання регулюються нормами національного права, проте, перевага надається власним громадянам, які проживають за кордоном, займають гідне місце в суспільстві, що дозволяє їм ефективно виконувати такі функції.

У сучасній практиці міждержавної взаємодії консульства активно працюють над реалізацією низки завдань, прописаних у спеціальних міжнародно-правових актах. Вони більш конкретизуються у відповідних національних актах окремих держав, які більш чітко ідентифікують їхні завдання та функції. За період функціонування почесних консульств сформувалася практика їхньої тісної взаємодії з дипломатичними та консульськими установами своєї держави. До того ж почесний консул має підпорядковуватися консульській посадовій особі або послу тієї держави, інтереси котрої він представляє [5, с. 114]. Отже, основними претендентами на посаду почесного консула здебільшого є громадяни країни перебування, або за обґрунтуванням сторони, що акредитує, іноземець, які мають високий авторитет у суспільстві, нагляд за їхньою діяльністю здійснюють уповноважені дипломати.

У Віденській конвенції про консульські зносини, 1963 р. та Положенні про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затвердженого наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591, визначено, що почесна консульська посадова особа звільняється від усіх податків, зборів і мит на винагороду та заробітну плату, які вона отримує від репрезентованої держави за виконання консульських функцій. Почесний консул може займатися будь-якою професійною діяльністю, що не суперечить законодавству України, а також зобов'язаний проживати та мати зареєстроване місце проживання у консульському окрузі протягом строку виконання ним консульських функцій. На такій посаді не може перебувати особа, яка [6]:

– перебуває на державній службі в Україні або в державі, що акредитує;

– є суддею або прокурором, обраний до органу законодавчої влади чи до органів місцевого самоврядування;

– бере активну участь у політичному житті як в Україні, так і в державі, що акредитує; виконує функції почесного консула іншої держави;

– має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

На доповнення К. Балабанова та М. Трофименко вказують, діяльність почесних консулів регламентується достатньою кількістю як міжнародних і національних документів, в яких закріплені основні процедури з їхнього призначення, діяльності, права, обов'язки, привілеї та імунітети. Інститут почесних консулів стає дедалі більш поширеним, коли різні країни світу звертаються до такої форми відносин через неможливість утворити дипломатичні представництва, брак фінансових ресурсів на утримання дипломатичного апарату. Почесні консули не завжди розцінюють свою посаду тільки як спосіб зміцнення міждержавного співробітництва, а керуються тим, що їм не заборонено займатися комерційною діяльністю [7, с. 13]. З цього слідує, що почесні консули у межах чинного законодавства можуть безперешкодно, постійно займатися комерційною діяльністю поряд з виконанням консульських функцій.

Висновки. Проведене дослідження основ правового статусу та базового функціонального інструментарію почесних консулів іноземних держав дає можливість виокремити їхні визначальні особливості:

1) мають факультативний характер, коли акредитуюча держава самостійно вирішує питання щодо необхідності призначення чи приймання таких посадових осіб;

2) виконують окремі важливі консульські функції, визначені уповноваженими органами державної влади;

3) при призначенні на посаду перевага надається громадян країни перебування, а також іноземцям за належного обґрунтування;

4) кандидати на посаду користуються високим авторитетом у суспільстві та державі, наділені відповідними моральними і професійними якостями, знаннями, навиками;

5) здійснюється постійний нагляд, контроль за їхньою діяльністю з боку офіційних дипломатичних осіб власної країни;

6) здійснюють професійну діяльність на громадських засадах, а тому не передбачено отримання винагороди, заробітної плати, за виконання окремих консульських функцій;

7) не дозволено перебування на державній службі та здійснення політичної діяльності для уникнення заангажованості та необ'єктивності при забезпеченні національних інтересів держави;

8) заборонено виконувати функції почесного консула іншої держави;

9) дозволена комерційна, підприємницька діяльність;

10) зобов'язані власним коштом організувати роботу почесної консульської установи та мають самостійно у повному обсязі фінансувати свою професійну діяльність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/09.htm>.

2. Консульський статут України, затверджений указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20127/94#Text>

3. Путрова А. А. Адміністративно-правове регулювання консульської діяльності в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 Право ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2022. 216 с.

4. Енциклопедія Сучасної України. Т. 14: «Кол» – «Кос» / Гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2014. 767 с.

5. Грачевська Т. О. Почесні консульства у двосторонньому співробітництві держав: функціональний вимір. *Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку*. 2018. С.113-118.

6. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами : наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21#Text>.

7. Балабанов К. В., Трофименко М. В. Інститут почесних (нештатних) консулів. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 105. Ч. 1. С. 9-14.

REFERENCES:

1. Videnska konventsiaa pro konsulski znosyny. (1963, April 24). [Vienna Convention on Consular Communications]. Retrieved from: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/09.htm> [in Ukrainian].

2. Konsulskyi statut Ukrainy. (1994, April 2). [Consular Statute of Ukraine]. *Ukaz Prezidenta Ukrainy № 127/94*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20127/94#Text> [in Ukrainian].

3. Putrova, A. A. (2022). *Administratyvno-pravove rehuliuвання konsul'skoi diialnosti v Ukraini*. [Administrative and legal regulation of consular activity in Ukraine]. *dys. ... dokt. filos. : 081 Pravo*. 216. [in

Ukrainian].

4. Dziuba, I.M. (Ed.), & Zhukovskyi A.I., & Zhelezniak, M.H. (2014). [Encyclopedia of Modern Ukraine]. T. 14: «Kol» – «Kos». 767. [in Ukrainian].

5. Hrachevska, T. O. (2018). Pochesni konsulstva u dvostoronnomu spivrobitnytstvi derzhav: funktsionalnyi vymir. [Honorary consulates in bilateral cooperation of states: functional dimension]. *Politychni problemy mizhnarodnykh system ta hlobalnoho rozvytku*. 113-118. [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro pochesnykh konsuliv inozemnykh derzhav v Ukraini ta konsulski ustanovy, sheho ocholiuiutsia takymy konsulamy. (2021, December 17). [On approval of the Regulation on honorary consuls of foreign countries in Ukraine and consular institutions headed by such consuls]. *Nakaz MZS Ukrainy № 591*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21#Text> [in Ukrainian].

7. Balabanov, K. V., & Trofymenko, M. V. (2012). Instytut pochesnykh (neshtatnykh) konsuliv. [Institute of honorary (part-time) consuls]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*. Vyp. 105. Ch. 1. 9-14. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.05.2023