

Балабанов К.В., Трофименко М.В.***

ІНСТИТУТ ПОЧЕСНИХ (НЕСТАТНИХ) КОНСУЛІВ

The article is dedicated to the issues of institute of honorary consuls, procedures of establishment of the honorary consulate in Ukraine and in the foreign countries. The article is based on analyses of latest scientific researches, articles, Internet publications on the theme. Main rights, privileges, obligations, documents that regulate honorary consulates activities are under consideration in this article. The quantity, the principles and the reasons of establishing of honorary consulate in different cities and regions have been also analyzed.

Сучасні процеси глобалізації, регіоналізації, інтеграції, які найбільш динамічно розвиваються в останні десятиріччя, надзвичайно посилили взаємозалежність країн світу в торговельно-економічному, політичному, освітньому, культурному сенсі. Дипломатичні служби різних країн вимушені реагувати на сучасні виклики. Майже для всіх країн світу характерні обмеженість ресурсів міністерств закордонних справ, впровадження політики економії, неможливість створити дипломатичне представництво в усіх країнах світу. Через вищевказані обставини дуже поширеною практикою дедалі більше стає створення так званих почесних або нештатних консульств акредитуючих країн у країнах перебування. З огляду на це, питання діяльності почесних консульств є дуже актуальним для вивчення.

Існує велика кількість джерел та літератури, присвячених питанням дослідження інституту почесних консулів, однак в українській історіографії ця проблема є маловивченою.

Мета даної статті – проаналізувати сутність інституту почесних консулів, історію його розвитку, нормативне забезпечення діяльності почесних консулів, використання цього інституту у різних країнах, зокрема в Україні, порядок призначення на посаду почесного консула, привілеї та імунітеті, що вони мають.

Предметом цього дослідження є історія розвитку та діяльність інституту почесних консулів. Об'єктом – інститут почесних консулів.

Згідно зі статтею 1 Віденської конвенції про консульські зносини від 24 квітня 1963 р. існує дві категорії консульських посадових осіб, а саме штатні та почесні консульські посадові особи [2].

Інститут почесного консула існує давно і пройшов складний шлях становлення. Грецьку «проксенію» і римський «патронат» можна вважати його прообразами. У Середньовіччі використання інституту почесних консулів стало дуже поширеним явищем. Штатні консули, які призначалися акредитуючою державою, з'явилися значно пізніше – в XVII-XVIII століттях.

Першою зарубіжною країною, яка стала використовувати інститут почесних консулів, була Австрія, хоча ця країна в 1825 р. прийняла імперський Указ, згідно з яким консуль-

* ректор Маріупольського державного університету, Почесний консул Республіки Кіпр в Маріуполі, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики МДУ

** проректор з науково-педагогічної роботи (міжнародні зв'язки) Маріупольського державного університету, кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики МДУ

ська посада стала виключно державною. Незабаром, інститут нештатного консула стали використовувати США (1856 р.), Бельгія (1857 р.) та ін. Як правило, нештатні консули призначалися в головних торговельно-промислових центрах. Інститут нештатних консулів в Росії зародився ще в XVIII столітті, в 1902 р. в цій країні нараховувалось 300 нештатних консульств. Причому, нештатні консули того часу не мали права здійснювати нотаріальні дії.

Ще раніше, в 1893 р. з компетенції нештатних консулів Росії були вилучені: функція видачі закордонних паспортів російським підданам; візування паспортів іноземців для поїздки в Росію; засвідчення правильності перекладу юридичних документів.

Після Жовтневої революції 1917 р. згідно з радянським законодавством допускалося призначення почесних консулів. Так, Декрет Ради Народних Комісарів РРФСР від 18 жовтня 1918 р. «Про організацію консульств» допускав призначення нештатних (почесних) консулів, які набиралися з місцевих громадян, хоча в наступних угодах з Польщею, Чехословаччиною, Німеччиною тощо передбачалося створення тільки штатних консульств. Однак, незабаром ставлення радянського уряду до інституту почесного консула кардинально змінилося. Так, в прийнятому в 1921 році загальному положенні про радянські органи за кордоном призначення почесних консулів не передбачалося, хоча не було і відмови від такої можливості. Консульський Статут СРСР 1926 року вже містив пряму відмову від призначення почесних консулів. Аналогічна вимога містилася й в укладених Радянським Союзом міжнародних угодах. Консульський статут 1976 р. допускав можливість виконання деяких консульських функцій нештатними або почесними консулами. У Положенні про нештатного консула, яке було прийнято в доповнення Консульського статуту СРСР від 17 квітня 1988 року, призначення почесних консулів знову стало можливим.

На сьогодні в усьому світі налічується за самими скромними підрахунками більше 10 тисяч почесних консулів [10, с.174]. Особливо широко використовують нештатних консулів скандинавські та латиноамериканські держави. У меншій мірі ними користуються африканські та азійські країни. У Данії, Норвегії, Нідерландах, Швеції, Бельгії їх число становить 75 – 95 % від загальної кількості консулів [9, с.65].

У Данії, яка має більше 450 почесних консулів, генеральні консули і консули призначаються королем, віце-консули – міністром закордонних справ. Кандидатури на посаду нештатного консула підбирає дипломатичне представництво Данії в країні перебування. При призначенні до уваги береться знання особою іноземних мов, особливо датської. Граничний вік нештатного консула – 70 років.

У Швеції, за невеликим винятком, почесні консули є громадянами країни перебування і призначаються, головним чином, з-посеред бізнесменів. Нерідко вони працюють керівниками туристичних агенцій. Їм заборонено видавати паспорти та візи. Граничний вік глав нештатних консульств – 70 років.

Широко використовують інститут почесного консула у ФРН. При призначенні почесних консулів ця країна віддає перевагу громадянам ФРН, які проживають за кордоном. І все ж, допускається призначення на цю посаду іноземців. При цьому при підборі посольством кандидата обов'язково враховуються особисті дані: суспільне становище; фінансовий стан; обізнаність у ситуації в консульському окрузі; володіння німецькою мовою.

На даний час почесні консули ФРН сконцентровані, головним чином, у країнах Європи та Латинської Америки. Призначається почесний консул цієї країни президентом.

Почесні консули Франції, здебільшого, працюють у великих портових містах. У їх функції, насамперед, входять: перевірка та оформлення судових документів французьких морських судів; засвідчення справжності підписів; реєстрація народження і смерті; видача дозволів на в'їзд і перебування у Франції.

Функції почесних консулів Великобританії, головним чином, полягають у спостереженні за експортом та імпортом товарів, у сприянні судноплавству та інформаційній діяльності. Кадровий склад почесних консулів підбирається як з британських підданих, так і з числа іноземців. Нерідко почесними консулами Великобританії є колишні морські офіцери. Нештатні консули Великобританії призначаються з тими ж правами, що і штатні [9, с.72].

Почесними консулами Болгарії призначаються громадяни країни перебування. Особливо це характерно для тих районів іноземної держави, в яких дипломатичні представництва та консульські установи не в змозі ефективно забезпечувати захист інтересів фізичних та юридичних осіб Болгарії, а також в тих районах іноземної держави, де не вигідно утримання штатного консула на посадовому окладі.

Широко використовується інститут почесного консула в Росії. Основним нормативним документом Російської Федерації, що регулює діяльність почесних консулів сьогодні, є Положення про почесного консула Російської Федерації, затверджене 13 жовтня 1998 року [11]. Почесний консул цієї країни виконує свої функції під керівництвом дипломатичного представництва або консульської установи в державі перебування. Він не перебуває на російській державній службі. Почесний консул Російської Федерації призначається Міністром закордонних справ Росії або особою, яка його заміняє. Почесним консулом Росії може бути як російський громадянин, так і іноземець. Це відповідає вимогам багатьох зарубіжних держав. Як правило, при призначенні почесних консулів в зарубіжних країнах перевага віддається громадянам своєї держави, які проживають за кордоном (у країні перебування). Однак, за відсутності таких, на посаду почесного консула можуть бути призначені громадяни країни перебування. Це відображено в законодавстві Бельгії, Франції, Греції, Данії, Швейцарії та ін. Абсолютна ж більшість зарубіжних країн призначає почесних консулів з числа громадян держави перебування.

Діяльність нештатних (почесних) консулів України регулюється Положенням про нештатних (почесних) консулів України, затвердженим Указом Президента України № 150/97 від 17 лютого 1997 року [12].

Згідно зі статтею 2 зазначеного положення почесними консулами України у зарубіжних країнах можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві.

Основними функціями почесного консула України є: захист у державі перебування інтересів України, громадян України, її юридичних осіб у межах, що допускаються міжнародним правом; сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, розвитку дружніх відносин між ними іншими шляхами відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини; з'ясування усіма законними засобами умов та подій у торговельному, економічному, культурному та науковому житті держави перебування, повідомлення про них Уряду України в особі Міністра закордонних справ України, а також надання відомостей заінтересованим особам; надання допомоги та сприяння громадянам України, її юридичним особам [12].

Процедура призначення почесного консула ідентична з процедурою призначення штатного консула. Так, під час призначення почесному консулові видається документ, який має форму патенту (письмове повноваження від міністерства закордонних справ, що призначає почесного консула), що засвідчує його посаду. У консульському патенті вказу-

ється повне ім'я, прізвище, громадянство почесного консула, клас, до якого він належить, консульський округ і місцезнаходження консульської установи. Консульський патент почесного консула підписується Міністром закордонних справ України і керівником Консульського управління Міністерства закордонних справ України та засвідчується гербовою печаткою (стаття 7 Положення про нештатних (почесних) консулів). В різних країнах процедура видачі та оформлення консульських патентів відрізняється залежно від форми державного правління, від існуючих у них правил, традицій, звичаїв тощо.

Консульський округ, що відводиться почесному консулові для виконання консульських функцій, визначається Міністерством закордонних справ України за погодженням з державою перебування.

Почесний консул приступає до виконання своїх функцій після одержання екзекватури (дозвіл держави перебування на виконання консулом своїх функцій) від держави перебування.

На відміну від штатних консулів, почесні консули можуть займатися комерційною діяльністю з метою отримання вигоди. Ще однією умовою для почесних консулів України є неможливість перебування на державній службі України.

За існуючими у більшості країн світу правилами почесний консул повинен за власні кошти організувати роботу почесної консульської установи. Почесний консул також не отримує винагороди за свою діяльність від акредитуючої країни. Саме ці фактори є одними із вирішальних для акредитуючих країн при відкритті почесних консульств. Держава не несе жодних фінансових затрат при відкритті почесних консульств. Це стає особливо актуальним з урахуванням фінансової кризи, режимом економії у багатьох міністерствах, зокрема закордонних справ тощо.

Однак, уявлення про інститут почесних консулів дещо трансформується. Так, згідно з інформацією, опублікованою у тижневику «Кореспондент» у статті «Консульський збір» від 4 жовтня 2008 року, переважна більшість почесних консулів зарубіжних країн в Україні – це відомі бізнесмени, які розглядають свій статус почесного консула тільки як засіб здійснення посередництва у торгівельних угодах, або як дорогу іграшку [1].

За даними Міністерства закордонних справ України за 2011 рік в світі працює 89 почесних консулів України у 61 країні світу, у порівнянні із даними за 2010 рік у світі існувало 97 почесних консульств України. Зокрема, найбільше почесних консулів України у Польщі – 7, США – 5, Італії – 4, Бразилії, Франції та Туреччині – по 3 [13]. Тобто, як ми бачимо із цих даних, найбільше почесних консульств нашої держави створено переважно у країнах, в яких проживають найбільші українські діаспори.

За інформацією щорічника «Україна дипломатична – 2011», веб-сторінок Міністерства закордонних справ України, регіональних представництв МЗС, дипломатичних представництв іноземних країн, в Україні на сьогодні працює 65 почесних консульських установ іноземних країн [14, с.1024-1034]. Найбільше почесних консульств розташовано в Києві – 26, Львові – 12, Одесі – 5, Донецьку – 4. У таких українських містах як Харків, Рівне, Ялта, Дніпропетровськ, Сімферополь, Запоріжжя, Маріуполь, Ужгород, Житомир, Херсон, Чернігів розташовано від 1 до 3 почесних консульств. У Києві почесні консульські установи за окремими винятками створюються через відсутність посольств та місій країн або їх роботу у Києві за сумісництвом. В інших містах України при створенні почесних консульств іноземні країни керуються в основному тісними економічними, культурними зв'язками, наявністю діаспори своїх співвітчизників, які постійно проживають на території України тощо.

Розділ 3 Віденської конвенції про консульські зносини визначає режим, що застосовується по відношенню до почесних консульських посадових осіб та консульських закладів, які очолюють такі посадові особи [2].

Зокрема зазначено, що деякі пільги та імунітети, які надаються штатним службовцям (за умови їх використання тільки для здійснення консульської діяльності), надаються й почесним консулам, а саме: всі пільги необхідні для виконання функцій консула; право на вивішування національного прапора та герба на території консульства, консульської резиденції та на транспорті при здійсненні офіційних поїздок; допомога у придбанні територій та приміщень для консульства та житла; свобода пересування для всіх членів консульства; свобода та недоторканість спілкування; право на стягнення консульських платежів та зборів, їх звільнення від податків у приймаючій країні; більш обмежений захист консульства приймаючою стороною від вторгнення, завдання шкоди, порушення спокою, приниження гідності; звільнення від всіх форм податків по відношенню до нерухомості консульства, крім сплати за комунальні послуги; недоторканість консульських архівів та документів у будь-який час та в будь-якому місці; звільнення від мит та інших сплат на предмети, необхідні для діяльності консульства.

Однак, привілеї та імунітети, які надаються почесному консулу, не поширюються ні на членів його родини, ні на членів сімей консульських співробітників, якщо таке консульство очолюється почесним консулом.

Таким чином, розглянувши все вищезазначене можна зробити наступні висновки.

По-перше, інститут почесних консулів має досить давню історію та пройшов певний шлях свого формування та розвитку.

По-друге, діяльність почесних консулів регламентується достатньою кількістю як міжнародних так і національних документів, в яких закріплені основні процедури з призначення, діяльності, права, обов'язки, привілеї та імунітети почесних консулів.

По-третє, інститут почесних консулів стає дедалі більш поширеним. Різні країни світу все частіше звертаються до такої форми консульських зносин через неможливість утворити дипломатичні представництва у всіх країнах світу, брак фінансових ресурсів та економію коштів на утримання апарату міністерств закордонних справ.

По-четверте, почесні консули не завжди розцінюють свою посаду тільки як спосіб зміцнення міждержавного співробітництва у різних галузях, а керуються тим, що почесним консулам не заборонено займатися комерційною діяльністю. При чому, маючи хоча й обмежені, але досить вагомі привілеї та імунітети, почесні консули можуть успішно реалізовувати свої бізнес інтереси. Хоча, дуже часто почесні консули можуть успішно поєднувати та розвивати всі напрями та можливості співробітництва.

По-п'яте, не зважаючи на обмеженість інформації щодо кількості та діяльності почесних консульств в Україні та України в зарубіжних країнах, можна сказати що мережа почесних консульських установ як в нашій державі, так і України за кордоном є дуже розгалуженою.

Література

1. Бироваш М. Консульський сбор / Максим Бироваш // Корреспондент. 2008. – № 38. – С. 34–36.
2. Венская Конвенция о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года). – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/-cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_047

3. Вуд Д., Серре Ж. Дипломатический церемониал и протокол / Джон Вуд, Жан Серре ; пер. с англ. Ю.П. Клюкина, В.В. Пастоева, Г.И. Фомина. – Изд. 2. – М.: Международные отношения, 2011. – 416 с.
4. Гуменюк Б.І. Дипломатична служба: правове регулювання: навчальний посібник / Б.І. Гуменюк. – К.: Либідь, 2007. – 224 с.
5. Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби: навчальний посібник / Б.І. Гуменюк. – К.: Либідь, 2004. – 248 с.
6. Дипломатическая служба: учебное пособие / [Зонова Т.В., Селянинов О.П., Охотский Е.В. и др.]; под ред. А.В. Торкунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РООПЭН), 2002. – 688 с.
7. Дипломатия иностранных государств: учебное пособие / [Матвеев В.М., Дубинин Ю.В., Терехов В.П. и др.]; под ред. Т.В. Зоновой. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РООПЭН), 2004. – 349 с.
8. Консульський статут України. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/127/94/conv>
9. Кунцевич К.Н. Основы консульской службы. / К.Н. Кунцевич. – Минск: Издат-во МИУ, 2008. – 171 с.
10. Лапин Г.Э. Консульская служба: учебное пособие / Г.Э. Лапин – М.: Международные отношения, 2005. – 240 с.
11. Положение о почетном консуле Российской Федерации. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/Docum-Show_DocumID_62938.html
12. Положення про нештатних (почесних) консулів України. – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?-nreg=150%2F97>
13. Почесні консули України за кордоном. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/412.htm>
14. Україна дипломатична – 2011: науковий щорічник / [Грищенко К., та ін.]. – Київ, 2008. Вип. 12. – 1040 с.
15. Фельтхэм Р.Дж. Настольная книга дипломата / Р.Дж.Фельтхэм; пер. с англ. В.Е. Улаховича. – 4-е изд. – Мн.: Новое знание, 2004. – 304 с.