



5) адаптація європейських модельних угод (додатки I і II до Європейської конвенції) до умов України;

6) порядок контролю за здійсненням ТКС (відповідно до вимог Європейської рамкової конвенції);

7) процедури надання регіональним владам та органам місцевого самоврядування повної інформації про правові та організаційні можливості здійснення ТКС.

В цілому ж формування та удосконалення (з урахуванням стандартів ЄС) правової бази транскордонного співробітництва, на наш погляд, дозволить розкрити нові можливості для взаємодії регіональних влад з питань економічного, соціального, культурного розвитку, захисту навколишнього природного середовища тощо.

<sup>1</sup> Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 587 від 29.04.2002.

<sup>2</sup> Там само.

*Лозінська С.В.,  
доцент кафедри цивільно-правових  
дисциплін ХГУП,  
кандидат юридичних наук*

## **ЗАРОДЖЕННЯ І СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Україна з найдавніших часів була помітною економічною величиною у Євразії і підтримувала, особливо у князівські та козацько-гетьманські роки, інтенсивні торговельні стосунки з країнами Середземномор'я, Азії, Кавказу і Закавказзя, Середньої і Західної Європи, з балтійськими і дунайськими країнами.

Традиційні продукти її вивозу складали прядиво, вовна, збіжжя, селітра, поташ, скляні, текстильні і металеві вироби, які користувалися високим попитом у навколишніх країнах.

Досить розвинутим і багатогалузевим було господарство Запорозької Січі. Його певна природно-історична спеціалізація і географічне положення краю спонукали до налагодження різноманітних торговельних зв'язків, які виконували не лише суто економічні функції, а були важливим каналом людського спілкування.

Серед торгових партнерів Запорозької Січі переважаюча роль належала Росії, Польщі, Литві, Криму, Туреччині, Персії, Вірменії, Греції та деяким іншим країнам.

З російських областей на запорозьких ринках частіше за все можна було придбати товари мануфактурного виробництва й ремесла, в тому числі метали та вироби з них, сукна, бавовняні тканини, полотно, зброю, предмети повсякденного побуту.

Великими масштабами і давніми традиціями характеризувалася торгівля Запорозької Січі з Кримом. Протягом трьох сторіч (з XVI по XVIII) налагоджувалися між ними різноманітні господарські контакти: відбувався прямий товарообмін і транзитна торгівля, відпрацьовувався механізм двосторонньої взаємодії, діяла грошова система, запроваджувалися торговельні представництва. Обопільна митна політика стимулювала збільшення обсягів товарів, що пропонувалися для продажу на ринках Запоріжжя та Криму. У возах і човнах запорозьких купців, що прямували на південь, переважали продукти рослинництва і тваринництва, а в транзитній торгівлі – ремісничі вироби, зброя.



Аналогічним чином складалися й торговельні відносини з Польщею. Незважаючи на політичні розбіжності, обидві сторони розуміли й дуже високо цінували взаємні господарські контакти, всіляко сприяли їх всебічному розвитку. Тут на основі режиму найбільшого сприяння можна було придбати різноманітний скарб, створювалися умови для надійної охорони купців та їхніх товарів, багато робилося задля ефективної торгівлі та взаємного товарообміну, гарного відпочинку. У своїх торговельних зносинах з іншими державами запорожці використовували дві головні форми: прямий товарообмін і купівлю-продаж за допомогою грошей.

Жваві торговельні стосунки розвивалися в запорожців із Туреччиною, причому з середини XVII ст. вони стали набувати договірних форм (договір 1649 року). Із Варни, Кілії, Месемврії, Очакова, Константинополя до Запоріжжя поставлялися зброя, одяг, взуття, продовольчі товари.

Свобода плавання торгових суден по Чорному морю була зафіксована в “Договорі з Султаном Турецьким і Військом Запорозьким і народом руським”, укладеному в 1649 році Б. Хмельницьким.

Цей договір (точна дата якого не встановлена) складався із 13-ти статей і мав велике практичне значення для розбудови української держави та її економічних інтересів.

В п. 2 договору зазначалося звільнення Туреччиною українських купців від усіх зборів і податків та вільний ввіз і вивіз товарів українськими купцями, причому це зобов’язання Туреччина повинна була виконувати упродовж максимального строку – 100 років.

Найбагатші купці, що торгували великими партіями товарів, мали свої представництва (факторії) в зарубіжних землях для вивчення місцевих звичаїв та потреб, ринкової кон’юнктури, способів найвигіднішого збуту товарів. Ці представництва виконували торгові та посередницькі функції й надавали допомогу купцям у реалізації їх комерційних інтересів. Начальників цих факторій в повній мірі можна вважати прообразом почесних консулів, оскільки вони не призначалися державою, а вибиралися самими купцями з метою сприяння торгівлі.

Окрім цього, в п.4 договору з Туреччиною передбачалося наступне: “Резидент Війська Запорізького і землі його буде проживати в Стамбулі у належній пошані і безпеці. Цей резидент може добиватися справедливості скривдженим козацьким купцям. Військо Запорізьке також приймає резидента цісаря й. м. у своєму портовому місті, який має давати паспорти галерам або козацьким кораблям, що захочуть куди-небудь пливати, а за паспорт не повинні брати більше одного червоного золотого.” З цього випливає, що Військо Запорізьке в особі засновуваних за договором 1649 року резидентів мало своїх перших консулів, яких, до речі, можна вважати прообразом штатних консулів, так як призначалися Військом.

Українським купцям надавалося право протягом ста років (п.3 договору) споруджувати в різних портах і містах Туреччини власні складські приміщення для зберігання та упакування товарів і провадити з цих складів торгівлю, без сплати будь-яких податків. У свою чергу, для захисту інтересів турецьких негодіантів в одному з портів Запоріжжя постійно перебував турецький намісник. Свої факторії та постійних представників мали в Запорозькій Січі й деякі правобережні купці.

В договорі також фіксувалася (п.1) повна свобода плавання українських суден по Чорному морю, вільний прохід через протоки, та свобода заходу наших суден у всі порти Туреччини для здійснення комерційних операцій, вільної торгівлі з усіма іноземними державами. Турецький султан прийняв на себе зобов’язання, що “торгівлі козакам та купцям їм ускладнень та перепон робити ніколи і ніхто в державі Турецькій не буде” (п.6).

Українські купці, згідно з п.10 договору, користувалися захистом турецького суду по відношенню до своїх торгових операцій нарівні з турецькими купцями.

В п.12 договору зазначалося, що у випадку смерті українського купця на території Туреччини чи на Чорному морі “все його майно має належати його спадкоємцям і ніким не



може бути утримано...”. Отже, як впливає з умов договору, для української сторони встановлювався економічно вигідний режим торгівлі.

В цей же час відбувається формування в Україні митної справи, яка мала дві головні цілі: поповнення доходів казни й регулювання цін та інших умов торгівлі на численних ринках і в окремих торговців. Митні тарифи поширювалися на всі види торгівлі й на весь обсяг товарів, які підлягали продажу.

Відомий дослідник історії України, який очолював Міністерство закордонних справ в уряді гетьмана Скоропадського в 1918 році Д.І.Дорошенко зазначає, що “зберігся універсал Б.Хмельницького з року 1654, в якому доручається організувати митну справу на границях України (турецькій і московській) Остапові Астаматієві, й установляються такси митних оплат, так званої “індукти”, з привозного краму. Як свідчить Павло Алеппський (сирійський архидиякон з Алеппо, який мандрував у той час по Україні), митні побори на границях і доходи з оренди гарячих напоїв приносили українському державному скарбові 100 000 червоних золотих річно... Щодо видатків, то вони йшли головне на військо і на удержання дипломатії, що коштувала дуже дорого, бо був звичай, щоб чужі посольства, поки вони перебували на Україні, жили коштом українського уряду.”

Спеціально призначені служилі люди обкладали митом усіх, хто пропонував свої товари на запорозьких ринках. Відчутний дохід у військову скарбницю давали шинки, яких на Запоріжжі було чимало. Кожен козак при нагоді міг продавати спиртні напої, якщо він варив мед, виготовляв пиво чи брагу. До того ж митні тарифи на вино-горілчані вироби були, як правило, вищі, ніж на інші товари. Для охорони зарубіжних купців обов’язково приставлявся конвой, вартість якого в багато разів перевищувала митний збір. Взагалі, можна зазначити, що митна система на Запоріжжі була доволі складна й навіть заплутана.

До цього ж періоду відноситься і становлення дипломатичної служби в Україні. Відомо, зокрема, що зовнішніми зносинами Війська Запорозького видав його Генеральний писар. Існував, як це було прийнято в багатьох інших країнах (і в Західній Європі, і в Російській державі того часу), звичай утримання іноземних послів за рахунок держави перебування.

Цей короткий аналіз зовнішньоторговельних зв’язків Запорозької Січі підводить до ряду висновків.

В період гетьманства Б. Хмельницького можна помітити формування окремих компонентів української державності. Розвиток торговельних відносин запорожців сприяв формуванню своєрідних економічних зв’язків та виділенню окремого прошарку людей, які займалися реалізацією торгово-економічних інтересів з сусідніми державами.

В Запорозькій Січі існували досить сприятливі торгові умови, які призвели до створення найзаможнішими купцями своїх представництв (купецьких факторій) на територіях іноземних держав з метою комерційного зиску. Іноді купці вибирали особу свого середовища не лише для представництва, а й для захисту своїх інтересів в певному регіоні. Елемент виборності такої особи, як правило, з торгового прошарку, та виконання нею функцій, подібних до консульських, дає право вважати її консулом почесним, оскільки відстоювала така особа інтереси не держави чи її громадян в цілому, а окремих торгових представників.

Натомість, що стосується п.4 договору 1649 року, в якому мова йде про резидента Війська Запорозького, в полі зору якого перебували “скривджені козацькі купці”, цілком можна стверджувати, що він виконував функції консула штатного, оскільки захищав інтереси громадян своєї держави.

Отже, зростаючі економічні потреби українського ринку призвели до розширення торгових відносин запорожців з іноземними державами, в результаті чого сформувався певний прошарок осіб, які займалися представництвом та захистом комерційних інтересів, що по своїй суті нагадує формування інституту консулів.



В такий ранній період в Україні можна проводити лише умовний поділ консулів на штатних та почесних, оскільки остаточне відмежування вказаних груп консулів відбудеться лише у ХІХ ст. В розглядуваній ситуації така тенденція вже намітилася, про що засвідчує фрагмент укладеного договору 1649 року.

Окрім формування в період гетьманства Хмельницького початків консульської служби, відбувалося одночасне становлення дипломатичної служби, яка реалізовувала себе в укладанні міжнародних договорів та проведенні власної зовнішньої політики. Та особливо яскравого вираження в період становлення держави набула організація митної справи та формування митної служби.

Наступним відчутним кроком у формуванні інституту консульства в історії України був період діяльності адміністрації гетьмана Павла Скоропадського, під проводом якого постала Українська Держава 1918 року. Нетривалий (всього сім з половиною місяців) період існування гетьманату виявився надзвичайно плідним з огляду розбудови основних засад національної державності, української культури, науки, освіти; він прикметний активізацією міжнародних зв'язків України. Саме в добу Української Держави набуває розвитку повномасштабна зовнішньополітична служба України – невід'ємний атрибут суверенного існування й інструмент практичної реалізації завдань держави на міжнародній арені.

У складі Міністерства закордонних справ Української Держави було створено консульський відділ з 15 співробітниками, який координував консульську роботу закордонних установ України, доглядав за охороною інтересів іноземних підданих в Україні.

4 липня 1918 року був прийнятий перший консульський закон України “Про заклад генеральних консульств і консульських агентств за кордоном”, який покладав на консульства Української Держави такі завдання, як підготовка ґрунту для поширення торгово-економічних зносин між Україною та Росією, матеріальну та юридичну допомогу громадянам України в Росії, запровадження лікарень, притулків і пунктів прийому для осіб, що повертаються в Україну. Відповідно до закону нові консульські установи України отримали таку організаційну класифікацію: генеральне консульство, консульське агентство І-го розряду, консульське агентство ІІ-го розряду. При цьому клас консульської установи обирався МЗС УД у відповідності до значення місцевої української громади в соціально-економічному житті регіону дислокації.

У випадку припинення дипломатичних зносин (з Росією в листопаді 1918 року) українським урядом виділялися необхідні грошові кошти. Так, в зв'язку з розірванням Брестського мирного договору й відносин з Українською Державою (в жовтні 1918 року) консульські контакти між Росією та Україною припинилися. З Києва, Полтави, Одеси, Харкова виїхали російські консули. Одночасно ліквідувалися українські консульські установи в Росії. Цей процес тривав близько трьох місяців, і на пов'язані з ним витрати Директорія виділила 400 тис. карбованців.

Внаслідок швидкого закриття українських консульств у Росії паспортні та репатріаційні справи, захист інтересів українських громадян було передано представництву Данії, інтереси ж громадян колишньої царської Росії в УНР представляли консульські установи Іспанії. Інтереси громадян Радянської Росії представляли її консульства, розташовані в чотирьох містах України.

Прагнення гетьманату до розширення консульської мережі за кордоном знайшло своє відображення у новому консульському законі від 6 листопада 1918 року “Про скасування закону від 4 липня 1918 року...”, який встановлював нові штати та місця дислокації консульств України. Цей закон вводив досконалішу штатну градацію консульських установ: генеральне, віце-консульство, консульство і консульське агентство. Закон встановлював місця розміщення консульств як на території колишньої імперії, так і в більшості країн Європи, в Туреччині й Персії. Загалом планувалося встановити 57 консульських закладів у 24 країнах та окремих регіонах.<sup>1</sup>



У 1918 році гетьманським урядом було передбачено, крім штатних консульських установ, заснувати установи почесних консульств, співробітники яких не належали до числа офіційних урядовців. Вони поділялися на 4 категорії: генеральний консул, консул, віце-консул та консульський агент. Почесні консули обиралися з місцевих жителів, добре обізнаних із суспільно-економічним становищем і розвитком регіонів. Як зазначалося в поясненні до законопроекту, це були “люди маєтні, з добрим іменням і як такі повинні сповняти свої обов’язки без претензій на винагородження.”<sup>2</sup>

Інститут почесних консулів знайшов своє відображення і в “Статуті про консульські установи УНР”. В цьому документі передбачалося, що у порядку винятку консулами могли бути призначені українці з числа місцевих громадян. З метою профілактики службових зловживань окремо йшлося про те, “що всі особи на платних посадах в консульствах УНР не можуть займати жодної другої посади як державної, так і приватної, як також не можуть участвовати в правлінні якого би не було товариства, яке цілією своєю ставить матеріальну користь.”<sup>3</sup>

Як пригадає керівник МЗС Української Держави Д.Дорошенко, почесні консули були поширені в українській практиці того періоду, “коли консульськими представниками затверджувалися здебільше голови місцевих українських колоній або взагалі особи, рекомендовані цими громадами”.

Безсумнівно, що застосування інституту консульства в практиці молодій державі поліпшувало процес контактів консульських представництв з місцевим українським населенням, дозволяючи бути добре обізнаними зі справами регіону, тим більше, що чимало авторитетних осіб з української діаспори і раніше займалися шляхетною справою захисту прав одноплеменників за своєю ініціативою.

Таким чином, окремі компоненти нашої державності мають дуже давню історію, форма яких трохи змінювалася в залежності від політичного режиму, але зміст їх залишався та продовжує відігравати суттєву роль і в новітньому періоді.

### **Література**

1. *Дипломатія сучасної України: Енциклопедичний довідник / НАН України, наукове товариство ім. Т.Шевченка. – К., 1997. – 83 с.*
2. *Документи Богдана Хмельницького. – К.: Вища школа, 1961. - Док. 475. – 679 с.*
3. *Дорошенко Д.І. Історія України. 1917-1923. - Ужгород, 1930. - Т. 2: Українська Гетьманська держава 1918р. – 424 с.*
4. *Дорошенко Д.І. Нарис історії України. – Львів: Світ, 1991. – 576 с.*
5. *Івченко О. Україна в системі міжнародних відносин: історична ретроспектива та сучасний стан / Українська академія наук національного прогресу. – К.: РІЦ УАННП, 1997. – 686 с.*
6. *Сандровський К.К. Право зовнішніх сношень. – К.: Вища школа, 1986. – 328 с.*
7. *Сакун О.Ф. К вопросу об истории института консульства // Вопросы международного права / Под ред. В.И. Менжинского. - М.: Изд-во ИМО, 1963. - С. 237-254.*
8. *Сандровський К. Зовнішні зносини України: деякі сторінки історії // Український часопис міжнародного права. - 1995. - №1. - С. 62-84.*
9. *Філіпенко А.С. Міжнародні торговельні зв’язки Запорозької Січі // Вісник міжнародних відносин. – К.: Київський університет, 1993. - №1. - С. 96-103.*
10. *Центральний державний архів вищих органів влади (ЦДАВО) України.*

---

<sup>1</sup>ЦДАВО України. - Оп. 2. - Спр. 12. - Арк. 149.

<sup>2</sup>ЦДАВО України. - Оп. 1. - Спр. 57. - Арк. 41.

<sup>3</sup>ЦДАВО України. - Ф. 2592. - Оп. 4. - Спр. 69. - Арк. 14-15.