

УДК 341.81(477)

О.А. МІРОШНИЧЕНКО, канд. юрид. наук, доц., Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ПОЧЕСНИЙ КОНСУЛ: МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Ключові слова: почесний консул, Віденська конвенція про консульські зносини, Консульський статут, статус почесного консула

Віденською Конвенцією про консульські зносини [1], яка була підписана у Відні 24.04.1963 року та набула чинності 19.03.1967 року¹ (ратифікована Україною у складі СРСР 23.03.1989 р., набула чинності: 27.05.1989 р.), крім поняття «штатного консулу», було також введено і поняття «почесного консулу» (анг. – *honorary consul*).

Положення Віденської конвенції, перш за все, стосуються офіційних консульських установ та штатних консулів. Так, від самого початку Конвенція була спрямована на забезпечення ефективного здійснення консульськими установами своїх функцій від імені держави. Враховуючи цей факт, багато питань щодо статусу «почесного консулу» залишилися не врегульованими Конвенцією.

У науковій літературі небагато уваги приділяється безпосередньо питанню інституту почесних консулів. Так, наприклад, цьому питанню присвячені роботи таких науковців, як: С.В. Лозінська [2], К.П. Педурару [3]. Разом із тим, у них розглядається застаріла нормативна база, інститут почесного консула розкрито неналежним чином. Тому метою роботи є дослідження особливостей інституту почесного консула щодо розвитку національного законодавства України у цій сфері. Новизна статті полягає в аналізі міжнарод-

них документів, які регламентують статус почесного консула, та нормативних актів України.

Таким чином, повертаючись до Віденської Конвенції про консульські зносини, необхідно зазначити, що саме Глава III цього договору визначає правовий статус почесних консульських посадових осіб та правовий режим консульських установ, які очолюються такими особами. Це питання стало підставою для дуже широкого обміну думками під час проведення Віденської конференції з консульських зносин 1963 року.

Досить цікаво проходив розгляд положень Конвенції, що стосуються прав, привілеїв та імунітетів позаштатних консулів, які відповідно до термінології, прийнятої в Конвенції, названі «почесними консулами». Так, у ст.22 було закріплено, що консульські посадові особи повинні бути в принципі громадянами держави, яку представляють. Хоча, наприклад, це не відповідало в цілому позиції СРСР, оскільки у Консульському статуті СРСР 1926 р. було записано: «Консулами і консульськими агентами можуть бути тільки громадяни Союзу Радянських Соціалістичних Республік».

Однак найгостріша боротьба з питання почесних консулів розгорнулася на конференції між представниками скандинавських країн, Бельгії, Швейцарії, Голландії, з одного боку, і представниками афро-азіатських країн – з іншого. Представники першої групи країн, які мали на той час широку мережу почесних консулів, домагалися включення в Конвенцію положень про надання почесним консулам значних привілеїв та імунітетів, які би могли бути використані для одержання пільг у митних питаннях, податках та інше. Представники ж афро-азіатських країн заперечували проти надання почесним консулам широких привілеїв, і зокрема вимагали збереження в Конвенції тих положень, які би ставили почесних консулів під строгий контроль з боку влади держави-перебування щодо їх комерційної та іншої діяльності, не пов'язаної із здійсненням консульських фун-

¹ Ратифікована Україною у складі СРСР 23.03.1989 р., набула чинності: 27.05.1989 р.

кцій.

Результатом конференції з цього питання стало надання факультативного характеру цьому інституту та прийняття ст.68 Конвенції: «Кожна держава вільна вирішувати, чи буде вона призначати або приймати почесних консульських посадових осіб». Що ж стосується привілеїв і імунітетів, які повинні надаватися відповідно до Конвенції почесним консулам, то в основному вони залишилися в тому ж обсязі, як це було передбачено в проекті конвенції (це в основному відповідало позиції афро-азіатських країн) [4, с.113].

Сьогодні, розглядаючи Віденську конвенцію, як цілісний документ, можна визначити, що п.2 ст.1 Конвенції визначає чітку градацію, що існує дві категорії «консульських посадових осіб»: *штатні консульські посадові особи та почесні консульські посадові особи*. При цьому зазначається, що положення Глави 3 Конвенції поширюються на консульські установи, які очолюються почесними консульськими посадовими особами.

Крім того, поняття «консульська посадова особа» - почесний консул, також входить до складу поняття «співробітник консульської установи» (п.«g») ст.1 Конвенції). Тому необхідно також враховувати й п.3 ст.1 Конвенції, де зазначено: «статус співробітників працівників консульських установ, які є *громадянами держави перебування*, або постійно проживаючих у державі, регулюється ст.71 Конвенції».

В Україні задля розвитку норм Конвенції були прийняті та діють сьогодні наступні документи: *Консульський статут України* [5] (затверджено Указом Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94), *Положення про нештатних (почесних) консулів України* [6] (затверджено Указом Президента України від 17.02.1997 р № 150/97) та *Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами* [7] (затверджено наказом Міністерства закордонних справ України від 25.05.2007 р. № 111).

Згідно цих документів *почесними консулами* 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.

При цьому кожен документ має свою специфіку. Так, Консульський статут в цілому регулює питання щодо статусу почесних консулів, Положення про нештатних консулів України безпосередньо регулює питання щодо представлення інтересів України та її громадян в інших державах почесними консулами, а Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами, спрямовано на врегулювання питання щодо призначення, діяльності та статусу почесних консулів, які діють від імені іноземних держав на території України.

Розглянемо більш докладніше норми Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні (далі – Положення та Конвенції).

Так, п.«б» абз.2 Положення надає таке поняття: «почесна консульська посадова» – це посадова особа, яка очолює консульську установу та виконує окремі консульські функції від імені держави, що акредитує, на визначеній території України».

Необхідно зазначити, що ст.3 Конвенції виконання консульських функцій покладено на *консульські установи*. При наданні визначення у п.«б» абз.2 Положення мається на увазі не обмеження прав почесних консулів, що підтверджується п.4.1 Положення, а тільки те, що крім прямо передбачених у Конвенції (ст.5), держави можуть домовитись і про інші функції штатних консулів та почесних консулів (п.«т» ст.5).

Далі, пункт 1.1 Положення передбачає, що «почесний консул іноземної держави *може бути* призначений в Україні з метою сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних, наукових, туристичних та інших зв'язків між державою, що акредитує, і Україною, а також захисту на території консульського округу прав та інтересів держави, що акредитує, її фізичних і юридичних осіб».

Однак, це не є «звуженням підстав для призначення почесних консулів» оскільки цей пункт має рекомендаційний необмежений характер (є вислів «може бути»). Крім того, *мета* призначення консула та його *функції* після призначення є характеристиками різних понять, які не слід порівнювати.

Словосполучення «почесний консул іноземної держави може бути призначений в Україні», закріплене у п.1.1 Положення, є не некоректним з юридичної точки зору, тому що не суперечить п.1 ст.10, п.1 ст.12 Конвенції. Так, «може бути призначений в Україні» зовсім не слід розуміти так, ніби то почесний консул призначається державою Україною. Навпаки, необхідно читати так, як написано «може бути призначений в Україні», а не Україною. Це підтверджується п.2.1 Положення, де чітко зазначено, що «Запит про надання згоди на *призначення в Україні* почесної консульської посадової особи іноземної держави надсилається вербальною нотою до Міністерства закордонних справ України...».

Далі, стаття 10 Конвенції, яка має назву «Призначення та допущення глав консульських установ» передбачає, що:

1. Глави консульських установ призначаються державою, яку вони представляють, і допускаються до виконання своїх функцій державою перебування.

2. За умови дотримання положень Конвенції формальності відносно призначення й допущення глави консульської установи визначаються, відповідно, законами, правилами й звичаями держави, яка представляється, і держави перебування.

Таким чином, ставити питання про те, що п.1.2 Положення щодо вимог, які ставляться до особи почесного консула, не є перевищенням повноважень Україною у вирішенні даного питання. Кандидатура почесного консула має бути узгоджена як із державою, яку він буде представляти, так із державою перебування, тим паче, у випадку, коли ця особа є громадянином держави перебування.

Також, п.1.2 Положення встановлює вимоги щодо кандидатів на посаду почесного консула. Згідно цього пункту Положення почесною консульською посадовою особою може бути громадянин України або за обґрунтуванням сторони, що акредитує, іноземець.

Вимоги зазначеного пункту стосовно обґрунтування стороною, що акредитує, необхідності допуску почесною консульською посадовою особою іноземця, не суперечать положенням Конвенції, враховуючи наступне. Встановлення консульських відносин (як і дипломатичних) має і повинно ґрунтуватися на принципі взаємності, як одного із основних принципів зносин держав. Це означає, що всі інші положення Конвенції мають застосовуватися виключно на підставі цього принципу взаємності: не можливо нав'язати державі особу консула, якого держава перебування не бажає бачити за такого. Так, ст. 22 Конвенції і вказує, що (до речі, дуже дипломатично), що «в принципі, консульські посадові особи мають бути громадянами держави, яку вони представляють». При цьому слід враховувати, що це стосується штатних консулів, коли це дійсно є доречним. Щодо почесних консулів, то, звичайно, краще, коли ця особа є громадянином держави перебування і має відповідний статус та авторитет на території округу, який представляє.

Ще раз зазначимо, що ч.2 ст.10 Віденської Конвенції надане право державі перебування керуватися національними законами, правилами й звичаями для вирішення питання про призначення й допущення глави консульської установи. Так, «формальності відносно призначення й допущення глави консульської установи визначаються, відповідно, зако-

нами, правилами й звичаями держави, яка представляється, *і держави перебування*».

Відповідно до п.1.3 Положення, почесна консульська посадова особа може займатися будь-якою професійною діяльністю, що не суперечить законодавству України, за винятком випадків, зазначених у підпункті 3 п.1.2 Положення, а саме: не перебуває на державній службі в Україні та в державі, що акредитує, не бере активної участі в політичному житті як в Україні, так і в державі, що акредитує, не є обраною до органу законодавчої влади та до органів місцевого самоврядування, не виконує функції почесної консульської посадової особи іншої держави.

Стосовно останнього випадку, то згідно ст.ст.7 та 8 Конвенції здійснення консульських функцій на території третьої країни або в інтересах третьої країни можливе тільки за згодою (чітко вираженою) всіх зацікавлених держав.

Далі, всі права людини, які закріплені в Конституції України, не мають абсолютного характеру (крім, можливо, тільки права на захист від катування), тому говорити, що підпункт 3 п.1.2 Положення є обмеженням, наприклад, права на працю або права на достатній життєвий рівень, не є коректним.

Також Конвенція містить ствердження про те, що «почесна консульська посадова особа не отримує винагороди за свою діяльність» – це є правом почесного консула здійснювати свою діяльність без винагороди, оскільки ст.66 Конвенції надає право почесному консулу отримувати винагороду та заробітну платню.

Крім того, ст.68 Конвенції встановлює факультативний характер інституту почесних консулів, тобто, кожна держава має право самостійно вирішувати, призначати або допускати їй почесного консула.

Далі, п.5.1 Положення передбачає наступні випадки припинення функцій почесного консула:

– після повідомлення державою, що акредитує, Міністерства закордонних справ України про припинення функцій почесного

консула;

– після анулювання екзекватури;

– після повідомлення Міністерства закордонних справ держави, що акредитує, про те, що Міністерство закордонних справ України перестало вважати його почесним консулом.

Незважаючи на це, *рішення про припинення повноважень почесного консула приймається Міністром закордонних справ України, яке доводиться до відома держави, що акредитує*.

Відповідно до ст.25 Конвенції, «функції співробітників консульських установ» припиняються:

а) після повідомлення державою, що акредитує, держави перебування про те, що його функції припиняються;

б) після анулювання екзекватури;

с) після повідомлення державою перебування держави, що акредитує, про те, що держава перебування перестала вважати його співробітником консульського персоналу».

Необхідно при цьому враховувати той факт, що поняття «консульська посадова особа» – почесний консул, входить до складу поняття «співробітник консульської установи» (п.«г») ст.1 Конвенції). Таким чином, норма Положення повністю відповідає нормі Конвенції щодо припинення функцій почесного консула.

Однак, необхідно враховувати, що поняття «співробітник консульського персоналу» не охоплює поняття почесного консула тільки у випадку, коли почесний консул главою консульської установи. В інших випадках поняття «співробітник консульської установи» та «співробітник консульського персоналу» співпадають.

На підставі викладеного вище, можна підсумувати, що Конвенція розрахована на багаторічне (безстрокове) застосування, тому її норми містять, в більшості випадків, *принципи зовнішніх зносин незалежних держав*, які в подальшому знаходять своє застосування у національному законодавстві конкретних держав світу. І, в цілому, норми національного законодавства України щодо статусу

почесного консулу відповідають цим загальним принципам. Однак, безумовно, необхідне прийняття більше сучасних правових актів, які би повністю враховували всі необхідні елементи статусу почесного консула.

ЛІТЕРАТУРА

1. Treaty Series. – Vol. 596 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf.
2. Лозінська С. В. Інститут почесних консулів в міжнародному праві та практиці України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / С. В. Лозінська. – К., 2000. – 15 с.
3. Пэдурау К. П. Международно-правовые основы консульской службы: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Пэдурау Кристина Павловна. – М., 2005. – 160 с.
4. Хлестов О. Н. Венская конференция

ООН 1963 г. по консульским сношениям / О. Н. Хлестов // Советское государство и право. – 1963. – № 11. – С. 113–119.

5. Консульський статут України / затв. Указом Президента України : від 02.04.1994 р., № 127/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=127%2F94>.

6. Положення про нештатних (почесних) консулів України / затв. Указом Президента України : від 17.02.1997 р., № 150/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=150%2F97>.

7. Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами / затв. наказом Міністерства закордонних справ України : від 25.05.2007 р., № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0617-07>.

Мірошніченко О. А. Почесний консул: міжнародне право та національне законодавство України / О. А. Мірошніченко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 303–307 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10moanzu.pdf>

Розкрито поняття «почесний консул» та його закріплення в національному законодавстві України й у Віденській конвенції про консульські відносини; виконаний аналіз норм національного законодавства на їх відповідність міжнародним нормам.

Мірошніченко О.А. Почетный консул: международное право и национальное законодательство Украины

Раскрыто понятие «почетный консул» и его закрепление в национальном законодательстве Украины и в Венской конвенции о консульских сношениях; выполнен анализ норм национального законодательства на их соответствие международным нормам.

Miroshnichenko O.A. The Honorable Consul: International Law and the National Legislation of Ukraine

The concept «honorable consul» and it's fastening in the national legislation of Ukraine and in the Viennese convention on the consular intercourses is opened; the analysis of norms of the national legislation on their conformity to the international norms is made.