

КОНСУЛЬСЬКА СЛУЖБА ЯК ЗАСІБ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКСТРАТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ДЕРЖАВИ

ГРОМОВ О.В.,
слухач II курсу

Дипломатична академія України
при МЗС України

За час з моменту проголошення Україною незалежності проходить становлення її зовнішньої політики, формування національного законодавства у сфері зовнішніх зносин. Прийняття України до Ради Європи та інших міжнародних організацій ще раз підтвердило, що Україна належить до європейської сім'ї народів, а її курс на побудову правового демократичного суспільства є свідомим і невідворотним.

Крах соціалістичної системи, демократизація нашого суспільства призвели до ліквідації монополії держави на зовнішні зносини і, як результат, до зміцнення та розширення політичних, культурних, економічних та інших зв'язків України з іншими країнами світу.

Лібералізація процедури виїзду за кордон має безпосередній вплив на те, що кількість українських громадян за межами України постійно зростає. Наші громадяни виїжджають у відрядження, на навчання, роботу або й на постійне місце проживання до самих різних країн. Проте, де б вони не знаходились та у яких би справах не перебували, захищати їх законні права та інтереси покликана Консульська служба України¹.

Конституцією України визначено, що держава «гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами» (ст.25). Консульський Статут України, затверджений Указом Президента України від 2 квітня 1994 року, починається з головного завдання, а саме: «Консульські установи України захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України».

Таким чином, консульська служба України, як і консульська служба кожної держави, є головним державним інструментом захисту фізичних і

юридичних осіб України за кордоном. Через неї держава реалізує конституційне право громадянина на захист за кордоном.

В умовах так званого перехідного періоду специфіка функцій Консульської служби вимагає кардинального перегляду її основного завдання з точки зору теорії міжнародного права. Н.І.Петренко у своїй роботі «Основи консульського права» зазначає: «В умовах державної монополії зовнішньої торгівлі консульським закладам не властиво виконання функцій у сфері комерційних відносин, оскільки для цього створюється спеціальний орган - торгове представництво, яке діє в рамках дипломатичного представництва. В цілому ж, якщо консульствам капіталістичних держав більш характерний захист приватноправових інтересів, то консульства і представництва соціалістичних країн, поряд з захистом інтересів своїх громадян, більшою мірою зайняті охороною публічно-правових інтересів держави, яку вони представляють»².

Таким чином, з переходом держави на (використаємо тут термін «ринковий» замість застарілого ідеологічно «капіталістичний») ринковий шлях розвитку відбувається переорієнтація завдань консульської служби держави на захист приватно-правових інтересів громадян та юридичних осіб за кордоном.

У зв'язку з цим постає необхідність більш докладного вивчення такого аспекту міжнародного права, як здатність держави здійснювати свою юрисдикцію за межами національної території.

Юрисдикція, безсумнівно, є невід'ємною частиною державного суверенітету, як властивого державі верховенства на своїй території та незалежності в міжнародних відносинах³. Традиційні погляди на юрисдикцію виходять перш за все з калькування латинського слова *juris(закон)-dictio(говорити)*, що означає суд, судочинство, і визначають його як «Повноваження давати правову оцінку фактам, призначати санкції, вирішувати спори щодо права, вирішувати будь-які правові питання»⁴. Тобто це поняття пов'язується тільки зі сферою судочинства.

Більш сучасні наукові дослідження розглядають це поняття ширше. Так, наприклад, професор І.І.Лукашук визначає юрисдикцію, як владу держави призначати певну поведінку та забезпечувати реалізацію своїх правових норм всіма законними засобами. За обсягом, сферою, дії та характером влади він розрізняє повну та обмежену, територіальну та екстратериторіальну, законодавчу, виконавчу та судову юрисдикцію⁵.

Територіальний принцип юрисдикції і суверенітету виділяє і Едуардо Хіменес де Аречага, зазначаючи: «Територіальний суверенітет можна визначити, як право держави здійснювати виключну юрисдикцію по відношенню до всіх осіб і предметів на своїй території»⁶.

Однак здійснення державою своєї юрисдикції на певній території також передбачає виконання певних обов'язків. Як підкреслив суддя Губер в ході

арбітражного розгляду спору про острів Пальмас: «Під територіальним суверенітетом розуміють виключне право на здійснення державної діяльності. Але це право неминуче породжує обов'язок захищати на своїй території права інших держав... Територіальний суверенітет не повинен зводитись лише до його негативних аспектів, тобто лише до виключення діяльності інших держав; він має місце лише настільки, наскільки існує необхідність розділити між народами простір, в межах якого вони знаходяться, з метою забезпечити для них той мінімальний захист, який гарантує міжнародне право»⁷.

Приймаючи до уваги таку думку, можна зробити висновок, що з точки зору міжнародного права здійснення державою свого територіального суверенітету неминуче породжує визнання екстратериторіального суверенітету інших держав.

Дійсно влада держави розповсюджується і за межі її території. Наприклад, держава здійснює певною мірою свою владу щодо своїх громадян за кордоном. Саме інститут громадянства залишає осіб за кордоном під юрисдикцією своєї держави.

Іноді дія такої екстратериторіальної юрисдикції розповсюджується і на осіб без громадянства і навіть на іноземців. Так, акт надання державою дозволу на в'їзд на свою територію (видача візи) та пов'язана з цим процедура може вважатися першим проявом юрисдикції держави щодо іноземця. Починаючи з цього особа вступає у сферу дії територіальної юрисдикції держави.

Морські, повітряні та космічні кораблі, що знаходяться в міжнародному просторі, вважаються частиною території держави їх прапору, їх діяльність на території інших держав теж підлягає екстратериторіальній юрисдикції держави прапору.

Державні органи, а саме – консульська служба, за кордоном захищають інтереси держави, її громадян та організацій, контролюють певною мірою їх діяльність, слідкують за виконанням фізичними та юридичними особами вітчизняних законів, за тим, щоб ці особи не принижувалися у своїх правах, слідкують за виконанням країною перебування договорів зі своєю країною.

Консульським статутом України, чітко визначені функції консульської служби України. В них можна виділити характерні ознаки і нормотворчої, і виконавчої, і судової юрисдикції. Так нормотворчий характер має ст.25, де зазначається: «Консул інформує громадян України, які тимчасово перебувають у його консульському окрузі, про законодавство держави перебування, а також про місцеві звичаї. Розпорядження консула, видані в межах його повноважень з питань, що стосуються перебування громадян України за кордоном, мають для них обов'язкову чинність». На практиці таке нормотворення знаходить своє відображення у різного роду рекомендаціях. Так, наприклад, практикується створення консулами різного роду рекомендацій (іноді інструкцій) для

капітанів та членів екіпажів морських та повітряних суден України, що потрапляють на територію країни перебування. Часто рекомендації громадянам щодо лінії їх поведінки в країні перебування мають усний характер.

Подібні ж ознаки має ст.77, в якій йдеться про те, що «у разі крайньої необхідності консул вправі затримати готове до виходу в море судно або вимагати відшлітти його раніше наміченого капітаном строку, навіть до закінчення вантажно-розвантажувальних операцій».

Такі статті, як 21 (щодо обов'язків консула приймати від своїх та іноземних фізичних та юридичних осіб заяви та звернення), 28 (щодо виконання консулом доручень слідчих або судових органів України), 29 (щодо права консула укладати та розривати шлюб), 72 (щодо з'ясування обставин подій, що мали місце на судні, сприяння вирішенню трудових спорів на судні) мають характерні ознаки судової юрисдикції.

І звичайно безперечним є наявність ознак виконавчої юрисдикції в таких функціях консула, як надання допомоги та захист інтересів громадян та фізичних осіб України (ст.20,24,26 та ін.), сприяння проведенню українських референдуму та виборів (ст.23), щодо військового обліку свої громадян (ст.27), щодо реєстрації актів громадянського стану (глава VI), та ін.

Такі положення Консульського статуту, як ст.52, де зазначається, що «консул не приймає для вчинення нотаріальних дій документи, якщо вони не відповідають вимогам законодавства України, або можуть за своїм змістом завдати шкоди інтересам України, або містять відомості, що порочать честь і гідність громадян», так само, як ст.55 щодо неможливості легалізації консулом документів і актів, які «суперечать законодавству України або можуть за своїм змістом завдати шкоди інтересам України, або містять відомості, що порочать честь і гідність громадян» відображають принцип безпеки – один з принципів, на якому ґрунтується екстратериторіальна обмежена юрисдикція держави⁸.

Такими ж ознаками характеризуються і функції консульської служби по санітарній, фітосанітарній та ветеринарній охороні (Розділ VIII), які направлені в першу чергу на упередження проникнення на територію України небезпечних хвороб або шкідників сільськогосподарських рослин.

Цікаво, що для теорії соціалістичного замкнутого суспільства характерним було негативне ставлення до будь-якого прояву екстратериторіальності. Так, Л.Федоров, ототожнюючи екстратериторіальну і консульську юрисдикцію зазначав: «В колоніях, залежних та напівзалежних країнах консульський інститут мав консульську юрисдикцію. Із створенням світової системи соціалізму та розпадом колоніальної системи консульська юрисдикція, як одне з ганебних явищ імперіалізму припинила існування»⁹.

Однак, описуючи функції консулів, автор визначає саме ті риси, що дозволяють говорити про певну специфічну юрисдикційність консульської

служби. Так, консули, як правило, у відповідності з їхніми повноваженнями займаються регулюванням різного роду суперечок і спорів як між капітанами окремих суден, так і трудових чи інших конфліктів, що виникають всередині суднової команди або між адміністрацією судна та його пасажирами, вживає всіх залежних від нього заходів для повернення дезертирів, а також тимчасово затриманих місцевими владами по будь-яким причинам, надає допомогу капітану судна у підтриманні дисципліни серед екіпажу, що ж стосується капітанів суден торгового флоту, то вони самі з'являються в консульство.

Звичайно, на чужій території юрисдикція держави не може бути повною і має переважно приписовий, рекомендаційний характер, адже сила переваги належить праву країни перебування. Держава обмежена у засобах здійснення своєї юрисдикції за межами своєї території.

Той же Л.Федоров тонко підмічає специфіку консульської роботи по виконанню юрисдикційних функцій в умовах обмежених можливостей: консул «не має юридичних прав втручатися в діяльність такого роду представників та приватних осіб (мається на увазі як громадяни його країни, так і негромадяни, у випадках коли вони мають безпосереднє відношення до інтересів його країни - прим. Г.О.), але він зобов'язаний попереджати будь-які можливі дії з їхнього боку, які будь-яким чином протирічать як інтересам його країни, так і законодавству країни перебування»¹⁰.

Таким чином, можна зробити висновок, що діяльність консульської служби направлена, в першу чергу, на захист державою своїх громадян та юридичних осіб, які зуаходяться за межами національної території, і є не чим іншим, як засобом забезпечення одного з конституційних прав громадян та проявом **екстратериторіальної обмеженої юрисдикції держави**.

Для реалізації суверенітету держави в повному обсязі (особливо для такої молодої держави, як Україна) такий прояв набуває особливої актуальності і вимагає специфічних засобів здійснення. Це надає особливої відповідальності Консульській службі та виділяє її в політико-правовій системі держави загалом.

ПОСИЛАННЯ

¹ Див.: Удовенко Г.Й. Вступна стаття до № 1 Бюлетеню Консульської служби України. - Київ, 1995.

² Петренко Н.І. Основи консульського права. - Москва, 1986. - С.8.

³ Тункин Г.И. Основы современного международного права. - М., 1956. - С. 15.

⁴ Юридический словарь. - М., 1953; Дипломатический словарь. - М., 1986.

-
- ⁵ Див.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. - М., 1996. - С.298-299.
- ⁶ Аречага Эдуардо Хименес де . Современное международное право. - М., 1983. - С.265.
- ⁷ UN Reports of International Arbitral Awards. - Vol II. - P.839.
- ⁸ Див.: Лукашук И.И. Международное право... - С.299.
- ⁹ Федоров Л. Дипломат и консул. - М.,1965. - С.130.
- ¹⁰ Там же. - С.138-139.