

Проблеми правозастосування

у сфері консульської легалізації документів для дії за кордоном



Г. С. Дьомкіна

здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України, заступник начальника відділу методично-правового забезпечення Департаменту нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу Міністерства юстиції України

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правового регулювання консульської легалізації документів для дії за кордоном та вивченню особливостей правозастосування у цій сфері. На основі детального аналізу усіх етапів процедури консульської легалізації визначено основні напрями та внесено конкретні пропозиції щодо оптимізації та удосконалення правової регламентації досліджуваної сфери.

Ключові слова: легалізація документів для дії за кордоном, консульська легалізація, апостиль, юридичний документ.

Статья посвящена исследованию нормативно-правового регулирования консульской легализации документов для действия за границей и изучению особенностей правоприменения в этой сфере. На основе детального анализа всех этапов процедуры консульской легализации определены основные направления и внесены конкретные предложения по оптимизации и улучшению правовой регламентации исследуемой сферы.

Ключевые слова: легализация документов для действия за границей, консульская легализация, апостиль, юридический документ.

The article focuses on the investigation into legal regulation of consular legalization of documents for foreign validity and provides perspective of law enforcement peculiarities in this sphere. The detailed analysis of all stages of consular legalization permitted the author to determine major outlines for enhancement of laws in the given social sphere.

Keywords: legalization of documents for foreign validity, consular legalization, apostil, legal document.

Однією з умов побудови в Україні правової, соціально орієнтованої держави є її відкритість для світового співтовариства, що визначає важливість процесів практичного функціонування правових інститутів та «європейських стандартів» в різних сферах правового регулювання. Із збільшенням обсягу міжнародних еміграційних, трудових, навчальних процесів все більшого значення набувають проблеми адекватного європейським стандартам врегулювання цивільно-правових та сімейно-правових взаємовідносин, зокрема, між громадянами різних країн. Фахівці наголошують, що із розвитком міжнародних відносин України виникає дедалі більша потреба в оформленні документів, які повинні діяти за кордоном [1, 323].

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проблема законодавчого врегулювання, вироблення та удосконалення відповідних правозастосовчих механізмів легалізації (консульська легалізація або проставлення апостиля) документів для їх використання за кордоном та визнання документів іноземних держав на території України.

Тема консульської легалізації документів для дії за кордоном не є новою для сучасної правової теорії та прак-

тики, оскільки окремі її аспекти отримали фрагментарне висвітлення у наукових працях І. І. Дахно, В. К. Радзівського, В. В. Попкова, О. М. Криштопи, Д. М. Курдельчука. Цьому питанню присвячено також декілька ґрунтовних праць російських правознавців, наприклад П. А. Кінсовського та А. М. Єльцова. Проте майже відсутні публікації, в яких вивчалися б особливості та проблемні моменти консульської легалізації документів для дії за кордоном. Зважаючи на те, що всі згадані науковці наголошують на існуванні суттєвої необхідності вдосконалення застарілої правової бази у сфері легалізації документів, зокрема, необхідності чіткого детального поетапного регламентування процедури консульської легалізації, порядку отримання консультацій, причин відмови, порядку оскарження, це питання потребує поглибленого цілісного вивчення у рамках одного дослідження. Адже стаття 25 Конституції України гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Метою нашої роботи є всебічний комплексний аналіз сучасного нормативно-правового регулювання консульської легалізації документів для дії за кордоном та особливостей правозастосування у цій сфері для визначення основних напрямів оптимізації та удосконалення діяльності уповноважених органів на основі внесення відповідних змін до законодавства України.

Відповідно до міжнародних норм та чинного законодавства України, підтвердження чинності документів та підписів, печаток, що їх скріплюють, відбувається за таких умов: консульська легалізація; апостиляція; укладання міжнародних угод щодо скасування умов легалізації офіційних документів [3, 96]. Статтею 13 Закону України «Про міжнародне приватне право» визначено,

що документи, видані уповноваженими органами іноземних держав у встановленій формі, визнаються дійсними в Україні в разі їх легалізації, якщо інше не передбачено законом або міжнародним договором. Таке ж ставлення в зарубіжних державах до українських документів [4, 6].

Проблеми визнання документів іншими країнами не виникає у випадку, якщо між країнами було підписано односторонній чи багатосторонній міжнародний договір про надання правової допомоги. Зокрема, Україна є учасницею Гаазької конвенції (була підписана у м. Гаазі 5 жовтня 1961 року, згода на обов'язковість надана Законом України від 10 січня 2002 року «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів»), що передбачає спрощену процедуру легалізації документів, замінивши складну процедуру консульської легалізації проставленням спеціального штампа «Апостиль» [5]. Згада на Конвенція набула чинності між Україною і державами-учасницями Конвенції, що не висловили заперечень проти її приєднання, з 22 грудня 2003 року. Учасниками цієї Конвенції на сьогодні, крім України, є 99 країн світу.

До підписання Конвенції основною процедурою у сфері легалізації документів для дії за кордоном була консульська легалізація документів. Адже, за загальними правилами, у випадку відсутності міжнародного договору документи, що складені на території однієї країни, можуть бути визнані на території іншої країни за умови їх консульської легалізації.

Термін «легалізація» походить від латинського *legalis* – законний, – надання законної сили, перехід до легального стану [6, 145]. Саме в такому значенні легалізація розглядається у більшості

науково-теоретичних джерел. Легалізація – офіційне визнання факту утворення юридичної особи, узаконення її діяльності, надання юридичної сили певному актові та підтвердження дійсності підписів на документах. У свою чергу консульська легалізація – це встановлення і засвідчення дійсності підпису на документах, відповідності їх законам держави перебування консула. Консул легалізує документи, складені за участю владних органів консульського округу або такі, що виходять від цих органів. Існує також практика консульської легалізації документів, складених у державі, яку представляє консул, і призначених для пред'явлення у державі перебування [7, 465]. В міжнародному праві легалізація – це підтвердження дійсності та юридичної сили документа, виданого в іноземній державі [8, 387].

Консульська легалізація документів може здійснюватися трьома способами: 1) на території держави, яка видає цей документ; 2) на території держави, де необхідно надати цей документ (використовувати); 3) на території третьої держави [9,74]. Усі три способи консульської легалізації документів складаються з низки різноманітних засвідчень. Проте, у відповідності до мети нашого дослідження, детальніше розглянемо процедуру консульської легалізації документів фізичних та юридичних осіб України для дії за кордоном, що здійснюється в Україні відповідно до її законодавства.

В історичній перспективі правовідносини у сфері легалізації документів врегулювалися у відповідності до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року № 15445-XII, положенням якої зазначено, що до прийняття відповідних актів за-

конодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України. На території України до 1997 року діяла Інструкція про консульську легалізацію, затверджена МЗС СРСР 6 липня 1984 року. 15 липня 1997 року наказом Міністерства закордонних справ України була затверджена Інструкція про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном, яка також втратила чинність у зв'язку з затвердженням 4 червня 2002 року за № 113 наказу МЗС України Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном (далі – Інструкція), яка діє і сьогодні [10]. Більшість положень зазначеної Інструкції 1997 року повторювали положення колишньої союзної Інструкції. Варто зазначити, що з часу затвердження Інструкції 2002 року до неї не було внесено жодних змін.

Проаналізувавши положення чинного Консульського статуту України [11] та цієї Інструкції, можна дійти до висновку, що з юридичної точки зору консульська легалізація досить заплутана та складна процедура, що породжує багато проблем у ході її здійснення. Так, Інструкцією встановлений порядок вчинення консульської легалізації офіційних документів, складених за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, або таких, що від них виходять, як на території України, так і за кордоном. Проте, слід зазначити, що положення цього нормативно-правового акта викладені непослідовно, містять неприпустиму синонімію та застарілу термінологію.

Як визначено українським законодавством, консульська легалізація офіційних документів – це процедура підтвер-

дження дійсності оригіналів офіційних документів або засвідчення справжності підписів посадових осіб, уповноважених засвідчувати підписи на документах, а також дійсності відбитків штампів, печаток, якими скріплено документ, з метою використання його за кордоном. Під офіційним документом в значенні Інструкції розуміють письмове підтвердження фактів та подій, що мають юридичне значення, або з якими чинне законодавство пов'язує виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних або юридичних осіб.

Вказаним нормативно-правовим актом визначено, що на території України консульську легалізацію документів, що виходять від установ, організацій та посадових осіб і призначені для пред'явлення за кордоном, здійснюють Департамент консульської служби Міністерства закордонних справ України (м. Київ) або його територіальні представництва.

Варто зауважити, що пункт 2 Інструкції передбачає низку повноважень адміністративних органів, що виходять за межі предмета правового регулювання зазначеного нормативно-правового акта. Зокрема, це стосується віднесення до компетенції МЗС видання нормативно-правових актів, які регулюють порядок консульської легалізації, укладання відповідних угод, визначення кола та повноважень консульських посадових осіб при вчиненні консульської легалізації та затвердження тарифів консульських зборів. Повноваження щодо компетенції МЗС мають визначатись у Положенні про МЗС. Те саме стосується повноважень Департаменту консульської служби МЗС, його Представництв та закордонних дипломатичних установ України.

Зазвичай консульська легалізація українських офіційних документів

для використання за кордоном здійснюється за такою схемою. Для прикладу, для того, щоб посвідчений (засвідчений) нотаріусом України документ мав юридичну силу на території іншої країни, він спочатку надходить до Міністерства юстиції України, де засвідчується справжність підпису нотаріуса та відбитка його печатки. Потім документ має бути легалізовано в МЗС України, і тільки після цього він проходить кінцевий етап легалізації в дипломатичному представництві або консульській установі тієї держави, на території якої будуть використані ці документи. Деякі документи, як наприклад свідоцтва про реєстрацію актів цивільного стану, можуть бути легалізовані в оригіналі в МЗС України, якщо справжність підпису та відбиток печатки працівника РАЦСу попередньо засвідчено у відповідному головному управлінні юстиції, а потім вже підлягає легалізації в дипломатичному представництві або консульській установі іноземної держави.

Крім того, існують випадки, коли, наприклад, іноземна країна просить надати документ разом із легалізованим перекладом на мову держави, у якій використовуватиметься документ. Ця процедура може не передбачати вимоги посвідчення оригіналу чи копії легалізованого нотаріального документа у дипломатичному представництві або консульській установі іноземної держави. Схема легалізації в цьому випадку буде мати такий вигляд: нотаріус – МЮУ – МЗС – нотаріус, який засвідчить вірність перекладу чи справжність підпису перекладача – МЮУ – МЗС – дипломатичне представництво або консульська установа іноземної держави.

З наведених процедур видно, що визначальним етапом консульської легалізації є засвідчення в дипломатичному представництві або консульській

установі іноземної держави. Саме з ним пов'язують визнання за кордоном дійсності нотаріальних або інших видів документів, що виходять з України. Тому ключовою має бути саме процедура легалізації, встановлена у відповідному дипломатичному представництві або консульській установі іноземної держави. Офіційно зазначена інформація компетентними органами не опубліковувалася та не повідомлялася, що вбачається ймовірним наслідком недостатньої співпраці МЗС України з відповідними представництвами іноземних держав щодо оприлюднення і доведення до відома фізичних та юридичних осіб порядку консульської легалізації у дипломатичних установах різних держав. Відповідно процедури консульської легалізації можуть мати різний ступінь складності та різну вартість для легалізації документів для дії у різних країнах. Наприклад, у консульській установі Канади у Києві за процедуру консульської легалізації стягується плата в розмірі 50 дол. за документ [4, 6].

У Департамент консульської служби МЗС або до його територіальних представництв для здійснення процедури консульської легалізації фізична особа (заявник) повинна подати заяву та документ, що посвідчує її особу, а для юридичних осіб – лист-звернення цієї юридичної особи з проханням про вчинення консульської легалізації. У разі подання заяви представником фізичної чи юридичної особи подається також довіреність або інший документ, що підтверджує повноваження діяти від імені цих осіб, документ, виданий українськими установами та організаціями, що підлягає вивезенню на територію іноземної держави, квитанцію про сплату консульського збору.

Вимога надання довіреностей вбачається невиправданою і зайвою, особ-

ливо стосовно фізичних осіб, оскільки здебільшого ці довіреності мають бути нотаріально посвідчені. Згідно зі статтею 1000 Цивільного Кодексу України, за договором доручення одна сторона (повірений) зобов'язується вчинити від імені та за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії. Правочин, вчинений повіреним, створює, змінює, припиняє цивільні права та обов'язки довірителя [12]. Проте сторонам надаються широкі можливості щодо визначення форми договорів, окрім тих, форма яких прямо визначена законом. Саме договір доручення може бути укладений усно або в письмовій формі [13,166]. Цілком зрозуміло, скільки треба витратити часу і грошей, щоб оформити таку довіреність, у той час, заяви як від представників фізичних, так і від юридичних осіб, було б цілком достатньо за аналогією до засвідчення вірності документа нотаріально. За здійсненням цієї нотаріальної дії може звернутися особа, яка не є власником документа, без надання нотаріусу будь-якої довіреності. Вимоги щодо подання довіреності також немає ні в Російській Федерації [14], ні в Республіці Таджикистан [15].

Існують певні категорії документів, що не підлягають легалізації:

- документи й акти, які суперечать законодавству України або можуть за своїм змістом завдати шкоди інтересам України, або містять відомості, що порочать честь і гідність громадян;

- оригінали, копії, фотокопії паспортів, військових квитків, трудових книжок, документів, що мають характер листування, дозволів на носіння зброї, свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів (технічних паспортів), посвідчення водія, посвідчення особи, нормативно-правові акти та роз'яснення щодо їх застосування;

- документи, видані органами та посадовими особами з перевищенням їх повноважень.

Окрім цього, консульська легалізація не розповсюджується на документи міжнародних громадських організацій. Проте, на нашу думку, документи, що підтверджують державну реєстрацію такої громадської організації як юридичної особи, все ж таки можуть бути легалізовані.

Не підлягають консульській легалізації офіційні документи, складені та засвідчені в Україні, які не пройшли попередньо засвідчення у Департаменті консульської служби МЗС України.

Пунктом 3.6 Інструкції також передбачено, що не приймаються на легалізацію документи, засвідчені посадовими особами, зразків підписів яких немає в Департаменті консульської служби МЗС України, Представництвах МЗС на території України, закордонних дипломатичних установах України. На практиці, враховуючи тривалість певних бюрократичних процедур внесення підписів до списків на фоні змін кадрового складу відповідальних посадових осіб, така причина для відмови від легалізації є необґрунтованою. Пунктом 4.4. Інструкції зазначено, що Департамент консульської служби МЗС України має зразки печаток і підписів посадових осіб, уповноважених засвідчувати офіційні документи. Зазначені зразки зберігаються в Департаменті консульської служби і призначені лише для службового користування. При цьому Інструкція не встановлює детального механізму витребування та каталогізації зразків підписів і не встановлює виключного кола осіб, зразки підписів яких мають зберігатися. Тому, на наш погляд, у випадку відсутності зразка підпису документи мають бути прийняті до розгляду, але повинен бути відстрочений

строк підготовки документів до консульської легалізації, що дозволить уповноваженим органам витребувати відповідний зразок підпису або отримати підтвердження факту видачі документа для повного забезпечення реалізації прав фізичних чи юридичних осіб. Доцільно було б також законодавчо закріпити строк, на який може бути відкладено здійснення процедури легалізації у зв'язку із необхідністю, зокрема, встановлення автентичності підпису.

До документів, що подаються для консульської легалізації, висувається низка обов'язкових вимог. Так, документи, викладені на двох і більше окремих аркушах, повинні бути прошиті, а аркуші пронумеровані і скріплені підписом та печаткою. Не приймаються на легалізацію документи, текст яких неможливо прочитати внаслідок пошкодження, такі, що написані чи підписані олівцем або отримані через засоби факсимільного зв'язку, а також документи, у яких уживається декілька мов одночасно. Підписи посадових осіб та відбитки печаток мають бути чіткими. Посвідчувальний напис повинен бути написаний без підчисток, вільні місця – прокреслені, дописки й інші виправлення – застережені.

Існують певні особливості щодо консульської легалізації документів, виданих окремими органами. Зокрема, у Інструкції зазначено, що «офіційні документи, які видаються органами реєстрації актів громадянського стану і надалі використовуватимуться за кордоном, засвідчуються у відділах реєстрації актів громадянського стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції згідно з Правилами заповнення бланків записів актів грома-

дянського стану та свідоцтв, що видаються на підставі цих записів, затвердженими наказом Міністерства юстиції України від 12 вересня 1996 року № 33/5, зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 12 вересня 1996 року № 521/1546, та легалізуються в порядку, встановленому Інструкцією. На жаль, на сьогодні назва управлінь юстиції змінилася, а також втратив чинність зазначений наказ у зв'язку із затвердженням наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил заповнення бланків актових записів цивільного стану та свідоцтв, що видаються на підставі вчинених актових записів, у державних органах реєстрації актів цивільного стану в Україні» від 01.12.2003 р. № 148/5 [16]. Викладене яскраво свідчить про нагальну необхідність оновлення нормативно-правового регулювання у сфері консульської легалізації документів.

Протириччя містяться також у тій частині Інструкції, що регулює сферу обігу комерційних документів, а саме: свідоцтв про реєстрацію підприємств, сертифікатів якості продукції (товарів), інших документів, що засвідчені уповноваженою посадовою особою Торговельно-промислової палати України. У таких випадках службова особа Департаменту консульської служби МЗС України засвідчує підпис уповноваженої посадової особи Міністерства юстиції України. Зазначене положення суперечить п. 4.3 цієї ж Інструкції, яким передбачено, що легалізації не підлягають документи комерційного характеру. Крім того, у випадку нотаріального засвідчення таких документів можуть виникати певні труднощі, оскільки нотаріус засвідчує вірність копій з документів, які не повинні мати дописок, а зазначену відмітку більшість нотаріусів розцінюють як дописку. Нечітким залишаєть-

ся також положення щодо т. зв. «інших документів», оскільки воно дає підстави посадовим особам самостійно класифікувати та визначати вид документа, на який розповсюджується зазначена вимога. Тому дуже важливо, щоб Інструкція містила вичерпний перелік документів, які підпадають під визначення «інші документи».

Невідповідність існує також між пунктами 4.10, 5.4 та 1.2. Інструкції. Пунктом 4.10 передбачено, що під час прийняття документів на легалізацію консульська посадова особа має пересвідчитись у тому, що документи за своїм змістом і порядком оформлення відповідають вимогам чинного законодавства країни та міжнародним договорам. Аналогічну вимогу містить також редакція пункту 5.4, у якому визначено, що консульська посадова особа засвідчує офіційні документи лише після того, як пересвідчиться у їхній відповідності міжнародним договорам України, чинному законодавству України і країни перебування. У разі виникнення у консульської посадової особи сумніву щодо юридичної сили поданого документа, його оформлення тощо, вона може звертатися за роз'ясненням до державних органів країни перебування, за консультацією до юриста, Департаменту консульської служби Міністерства закордонних справ України (пункт 5.5 Інструкції). Проте пункт 1.2 Інструкції передбачає, що консул не несе відповідальності за зміст документа.

Легалізаційний напис про консульську легалізацію в Департаменті консульської служби МЗС України, його представництвах, а також в закордонних дипломатичних представництвах України здійснюється виключно українською мовою. На нашу думку, вимога здійснення напису саме державною мовою потребує нормативного закріплення.

Отже, на основі проведеного дослідження усіх етапів легалізації документів для дії за кордоном можна підсумувати, що консульська легалізація є послідовним проставленням посвідчувальних написів в декількох установах з метою підтвердження дійсності документа. У сучасній правозастосовчій практиці консульської легалізації документів залишається багато етапів, що не врегульовані законодавчо. Єдиний нормативно-правовий акт, у відповідності до якого здійснюється консульська легалізація документів для дії за кордоном, містить низку непослідовних положень, які нерідко суперечать одне одному і вимогам чинного законодавства, а також норми із відсилкою до нормативних актів, які вже втратили чинність. В результаті відсутній єдиний, чітко регламентований механізм підготовки офіційних документів до подальшої консульської легалізації як у Міністерстві юстиції України, так і в МЗС України, його представництвах та в закордонних дипломатичних представництвах України для подальшої консульської легалізації та здійснення процедури консульської легалізації.

Здійснений аналіз проблемних моментів процедури консульської легалізації свідчить про нагальну необхідність розробити новий нормативно-правовий акт, який би відповідав потребам правозастосовної практики та системі чинного законодавства. У ньому необхідно детально вписати послідовність усіх етапів консульської легалізації, чітко регламентувати кожний із етапів, встановити прозорі критерії справжності (дійсності) розповсюджених видів документів для проходження процедури консульської легалізації, передбачити створення єдиного національного електронного реєстру легалізованих документів.

Список використаної літератури

1. Радзівєвська А. К., Пасічник С. Г. Нотаріат в Україні : [Навч. посіб.] / За відп. ред. А. К. Радзівєвської. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 317 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 381-417.
3. Богуславский М. М. Международное частное право / М. М. Богуславский. – М. : Юристъ, 2005. – 604 с.
4. Курдельчук Д. М. Особливості національного апостиля та легалізації / Д. М. Курдельчук // Юридичний вісник України. – 2010. – № 19(775). – С. 6-7.
5. Закон України від 10 січня 2002 року «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів». – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
6. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – С. 465.
8. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов / Л. П. Крысин. – 2-е изд., доп. – М. : Рус. яз., 2000. – 856 с.
9. Звеков В. П. Коллизии законов в международном частном праве / В. П. Звеков. – М. : Волтерс Клаувер, 2007. – 416 с.
10. Інструкція про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
11. Консульський статут України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
13. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. / За відп. ред. О. В. Дзера (голова редкол.). – К. : Юрінком Інтер, 2005. – Т. II. – 1088 с.
14. Инструкция о консульской легализации, утверждена МИДом СССР от 6 июля 1984 года. – Режим доступу : <http://www.roche-duffay.ru>
15. Инструкция о порядке консульской легализации, утверждена распоряжением Министра иностранных дел Республики Таджикистан от 19 ноября 2008 года № 428. – Режим доступу : <http://www.mfa.tj/mid/documents>
16. Наказ Міністерства юстиції України від 01.12.2003 № 148/5 «Про затвердження Правил заповнення бланків актових записів цивільного стану та свідоцтв, що видаються на підставі вчинених актових записів, у державних органах реєстрації актів цивільного стану в Україні». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>