

УДК 341.826

**Талайковская Яна Валерьевна**

аспирант кафедры конституционного и  
международного права  
Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет  
Россия, Белгород  
ysurzha@mail.ru

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ  
НОВОГО КОНСУЛЬСКОГО УСТАВА РФ С  
КОНСУЛЬСКИМ УСТАВОМ СССР 1976 г.**

**Аннотация**

До принятия Консульского устава РФ в 2010 г. в Российской Федерации действовал Консульский устав СССР 1976 г. Поэтому принятие нового устава стало важным этапом в процессе модернизации и развития консульского права России. Необходимо предварительно исследовать особенности формирования института консульства. Целью настоящей статьи является сравнительное исследование двух консульских уставов.

**Ключевые слова:**

консульский устав, право, СССР, дипломатия

**Yana V. Talaikovskaia**

Postgraduate Student of the Department of  
Constitutional and International Law  
Belgorod State National Research University  
Russia, Belgorod

**COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE  
NEW CONSULAR CHARTER OF THE RUSSIAN  
FEDERATION WITH THE CONSULAR  
CHARTER OF THE USSR OF 1976**

**Abstract**

Before the adoption of the Consular Charter of the Russian Federation in 2010, the Consular Charter of the USSR of 1976 was in force in the Russian Federation. Therefore, the adoption of the new charter became an important stage in the process of modernization and development of the consular law of Russia. It is necessary to investigate beforehand the peculiarities of the formation of the institution of the consulate. The purpose of this article is a comparative study of two consular statutes.

**Keywords:**

consular charter, law, USSR, diplomacy

Известно, что институт консульства в нашей стране прошел долгий исторический путь своего становления и развития, где ученые говорят о его первом появлении еще со времен Киевской Руси. Другие ученые сходятся во мнении о его становлении с XVI века, когда на соответствующие должности стали назначаться консулы.

В статье проведем исследование особенностей формирования и развития института консульства, чтобы в дальнейшем иметь возможность сравнения исследуемых консульских уставов.

В отдельно взятом округе или административно-территориальной единице страны будь то вице-консульство или генеральное консульство оно будет функционировать в рамках консульского округа, но не во всем государстве, которое находится в месте пребывания консульского учреждения. Данное деление определяется по взаимному соглашению и при наличии дипломатических связей, что, в итоге, способствует развитию отношений между консульскими учреждениями.

Любое консульское учреждение может открываться на территории страны при обоюдном согласии дипломатического представительства, которые выполняют, в свою очередь, все консульские функции. Так, дипломатические представительства реализуют функции и на уровне консульских отделов. Однако, консульства не ведут переговоров, с правительством страны пребывания не подписывают никаких соглашений, а также не имеют общих связей с центральными властями, что, порой, может явиться исключением в очень редких случаях и по мере необходимости в зависимости, скажем, от обострившейся политической обстановки в стране.

Любые дипломатические акты консульское должностное лицо совершает в соответствии с Венской конвенцией 1963 года, где страна не является представителем третьего государства и не имеет дипломатического представительства. Получается, что совершенно неизменным остается консульский статус лица. Посредством деятельности ведомств иностранных дел происходит процесс назначения консулов, где важно об этом уведомить страну пребывания [1].

Удостоверение о полномочиях консула является консульским патентом и выдается лицу, которому присвоен статус консула. Его выдают министр иностранных дел, глава государства или правительства.

В нашей страны данными полномочиями наделено Министерство иностранных дел РФ. Так, будучи консулом, можно получить специальное разрешение принимающей страной, где заключены все его обязанности и полномочия, что называется консульской экзекватурой.

Консульский патент и консульская экзекватура не требуется заведующему консульским отделом при определенном дипломатическом представительстве. В должность заведующего консульским отделом происходит в соответствии с общим порядком утверждения всего консульского персонала. Должностные функции персонала консульства реализуются под девизом сотрудничества и формирования дружественных отношений, чему довольно эффективно способствует научный, культурный, торговый и экономический потенциал стран. Ранее упоминалось, что Венская конвенция также определяет общие задачи консулов и реализацию их функций.

К основным задачам консула относится защита интересов граждан в стране пребывания или представляемого государства, что отвечает условиям международного права [1].

Любой консул обязан руководствоваться интересами граждан, где он является представителем той или иной страны, а также им предоставляется полное консульское обслуживание. Консул также может представлять интересы граждан в стране представительства в судебных органах, если это не доступно им или граждане не в силах обеспечить должную защиту своих интересов и прав.

Консульские органы пребывания гражданина, в первую очередь, осведомляют о том, что был произведен его арест, взятие его под стражу, заключение в тюрьму, что реализуется в обязательном порядке. А также, указывают на место, где это произошло, так как информирование консульства производят по округу или району, где данные события произошли. Также, по Венской конвенции все привилегии и права консула соответствуют правилам и законам того государства, где он пребывает.

На консула возлагаются и обязанности по идентификации обстоятельств по задержанию гражданина или его ареста и в соответствии с консульским уставом. На встречу с гражданином, нарушившим закон, консул вправе требовать разрешение, что позволит соблюсти его интересы, направленные на объективный ход расследования, где также в дальнейшем будут соблюдены все процессуальные нормы законодательства, и гражданину будет предоставлена полноценная защита.

Для эффективного содействия в расследовании преступления с иностранным гражданином прибегают к услугам переводчика. В отношении консула порядок действий по защите прав и интересов гражданина отражается в двухстороннем формате. Так, в качестве примера данное взаимодействие прослеживается между Правительством США и РФ, что отвечает статье 12 консульской конвенции, где говорится, что представитель консульства вправе посетить гражданина представляемого государства незамедлительно, который находится под арестом или является задержанным по определенным обстоятельствам, а также отбывающий тюремное наказание [6].

Перечислим ключевые функции консула:

1. Регистрация актов гражданского состояния граждан своей страны.
2. Заключение актов по рождению, смерти.
3. Выдача вид иностранным гражданам.

Регистрация же браков консулами может происходить, если это отвечает правилам государства, в котором гражданин пребывает. А акты по смерти граждан, умерших в другом государстве, консулом регистрируются по месту жительства

умершего или, где это произошло. Заявление по факту принимается в течение трех дней с момента наступления смерти или с момента обнаружения тела.

При оформлении виз консульские учреждения следуют своду правил: проверяется наличие приглашения, подлинность предъявленного иностранным гражданином паспорта, правильность заполнения анкеты, соответствие представляемых фотографий, выясняются необходимые вопросы для изучения ходатайства о выдаче визы [6].

Выделим визы, выдаваемые консульским учреждением:

1. Служебные.
2. Туристические.
3. Дипломатические.

В любом случае, все выданные визы зависят от цели поездки.

Консул также вправе совершать нотариальные действия в отношении физических и юридических лиц, но только по просьбе гражданина, в случае, скажем, заключения отношений наследственного характера. Данное производство ведется на языке, на котором ведется делопроизводство консульского учреждения.

Все граждане, которые пребывают за рубежом, вправе прибегать к услугам нотариуса в стране пребывания. Однако, завершенные документы иностранными нотариусами являются действительными только в стране постоянного места жительства или стране происхождения гражданина и при их легализации консульскими учреждениями.

На территории государства пребывания консульские учреждения, в первую очередь, занимаются охраной интересов тех граждан, которые представляют государство по правилам и законам страны пребывания.

Консульский представитель с особым вниманием относится к охране интересов несовершеннолетних граждан, а также к лицам, которые не дееспособны или находятся под опекой или попечительством.

Консульские учреждения проводят контроль и надзор за деятельностью судов, представляющих их государство, а также в отношении самолетов, зарегистрированных под государством представительства и, конечно же, в отношении их экипажей.

В отношении воздушных судов консульское учреждение оказывает следующую поддержку:

1. Оказывает помощь экипажу.
2. Принимает заявления.
3. Проводит осмотр документов.
4. Производит расследование по происшествиям.
5. Разрешает спорные ситуации.

Консульское учреждение производит данные меры поддержки без ущерба для государства пребывания.

Только ведомство государства владеет личными делами государства пребывания. Также, вмешиваться в личные дела государства пребывания консульские учреждения не имеют права. Консульские учреждения вправе выполнять свои обязанности в рамках страны пребывания при соблюдении их правил и законов. Консульство может получить разрешение от государства пребывания при особых обстоятельствах, например, выполнение своих обязанностей консулом в округе за пределами его юрисдикции.

Представляемое государство, заранее оповестив другое государство, может консульскому учреждению поручить выполнять консульские функции в нем при согласии уведомленных об этом государств [7].

При отсутствии возражений представляемое государство принимает на себя реализацию консульских функций от третьего государства в стране пребывания. Аннулирование консульской экзекватуры происходит по причине того, что государство пребывания по ряду причин перестало считать определенное лицо представителем консульского учреждения. И в соответствии с Венской конвенцией 1963 года полномочия данного консульского представителя прекращаются. В данном документе говорится, что государство пребывания вправе уведомить представляемое государство в любой момент о статусе «*persona non grata*» консульского должностного лица. Получается, что представляемое государство вправе прекратить или отозвать функции данного представителя консульского учреждения [1].

Отозвать своего консула представляемое государство вправе, в основном, по причине его отзыва или по причине смены консула в отдельно взятом пункте государства пребывания. Например, при закрытии консульского учреждения в государстве пребывания консул может прекратить осуществление своих полномочий, либо это может произойти по причине завершения действительности консульского патента или по прекращению консульских отношений. По результатам последней

причины необходимо сберечь консульские помещения, имущество консульства, его архивы.

Роль консула достаточно важна особенно в области юридического сотрудничества. На уровне юридических взаимоотношений происходит передача судебных документов, исполнение судебных поручений, например, по снятию показаний и так далее. Также, консулы участвуют в реализации законодательных функций, в заключении международных договоров при соблюдении международного права и законодательства страны пребывания [6].

Следовательно, налицо многогранность полномочий консулов, так как на них лежит основная ответственность: поддержание интересов и прав граждан, и развитие отношений между государствами.

Далее проведем анализ Консульского устава СССР 1976 года и нового Консульского устава РФ, который вытекает из сущности института консульства в целом.

В 1976 году в условиях международной политической обстановке был принят консульский Устав, содержащий в себе девять разделов и 99 статей, в котором также излагались положения об организации и задачах консульских учреждений. В соответствии с данным документом консульства должны были защищать интересы граждан России и их права, а также по нему предполагалась защиты за границей юридических лиц, что оказывало положительное воздействие на развитие со странами пребывания дипломатов дружественных отношений. Следовательно, укреплялись и расширялись торгово-экономические, туристические, культурные и научные связи [3].

Основная юридическая терминология содержалась в ст. 12 Устава. В I разделе указывалось на то, кто вправе выступать должностным лицом, а также в нем отражался порядок их назначения. Функции консула содержались во II разделе Устава по отношению к физическим и юридическим лицам. Нотариальные функции консулов и консульская легализация отражались в III разделе. В отношении военных кораблей функции консула отражались в IV, V и VI разделах, которые распространяются и на деятельность военных кораблей, военно-вспомогательных, воздушных и морских судов. В отношении железнодорожного, автомобильного и речного транспорта применялся VII раздел. По ветеринарной и фитосанитарной охране полномочия консула содержатся в VIII разделе, а последний раздел содержал положения о внештатных консулах [3].

В данном Уставе функционировал во времена СССР, который в современном государстве потерял свою силу. Однако, его существование продлилось до 2010 года и в этом же году в соответствии со ст. 40 Устава он был отменен.

Консульские учреждения в РФ в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ от 5 июля 2010 года являются государственным органом в РФ, которые от имени государства выполняют консульские функции в стране пребывания. Также они составляют систему федеральных органов исполнительной власти, которые ведают аспектами иностранных дел.

Зарубежные органы внешней сношений с целью защиты прав граждан, пребывающих за границей, обладают средствами по реализации своих полномочий, а именно:

1. Оборудованным помещением.
2. Наличие права на доступную связь.

В своей деятельности консулы консультируют граждан по вопросам пребывания в стране, производят запрос информации по защите интересов граждан и своего государства.

В данных условиях важно соблюдение консулами принципа сотрудничества, а также результативного взаимодействия стран-партнеров. Данный принцип на международном уровне нашел свое отражение в Европейском союзе, предполагающий единое гражданство для граждан ЕС. В итоге образуется тесное сотрудничество стран Европы при условии защиты интересов граждан других стран, что способствует развитию межгосударственных отношений.

Развитие института консульской защиты сказывается на развитии международного права, на что указывает исторический опыт [2].

В области защиты интересов и прав граждан РФ консульские учреждения обладают особыми полномочиями, что распространяется и на юридические лица, и на граждан, которые находятся за рубежом.

Консульские учреждения реализуют свои функции посредством нормативно-правовых актов, например:

1. Венской конвенцией от 1963 года.
2. Положением от 1998 года о Консульском учреждении РФ.

3. Международные договора и двухсторонние конвенции: Консульская конвенция от 22.12.2004 года между Королевством Бельгия и РФ; Консульская

конвенция от 7.11.2005 года между РФ, Сербией и Черногорией; Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан от 2 марта 1994 г., Консульская конвенция между Российской Федерацией и Туркменистаном от 18 мая 1995 г. Законодательство многих государств содержит положения, касающиеся защиты их граждан за границей.

Положения о компетенциях консулов для нашей страны изложены в Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации", регламентирующий деятельность консульских учреждений, которые находятся за пределами страны. Данный закон определяет полномочия должностных лиц консульских представительств и учреждений. В законе подразумевается поддержка гражданам в обеспечении возможности пользования правами в соответствии с Конституцией РФ в полном объеме. А также, данный закон указывает на возможность применения консульствами федеральных конституционных законов, общепризнанных принципов и норм международного права, пользование международными договорами РФ, и прочими правилами и законами стран пребывания или проживания граждан РФ. Предполагается, что данные нормы направлены на защиту интересов и прав граждан в разных сферах их деятельности [2].

Консул при возникновении различных обстоятельств, мешающих защите его интересов и прав, должен уведомить об этом консульское учреждение предоставляемого государства и обязан оказать гражданину правовую помощь. Вопросы могут касаться освобождения из-под стражи предоставляемым государством.

В отношении гражданина предоставляемого государства консул должен строго соблюдать процессуальные нормы, которые позволяют обеспечить в полной мере право, как на объективный ход процесса расследования обстоятельств дела, так право на его защиту. Также важно соблюдение международных стандартов, имеющих прямое отношение к защите прав человека.

За поддержкой в розыске пропавших без вести граждан предоставляемого государства консул вправе обратиться за этим к компетентным органам государства пребывания. Данная возможность существует для граждан, которые постоянно или временно проживали на территории пребывания. Вопросами назначения попечителя или опекуна консул также вправе заниматься, особенно если это касается интересов несовершеннолетних лиц или недееспособного человека, который является гражданином предоставляемого государства [2].

На территории соответствующего государства в случае смерти гражданина консульство должно в короткие сроки быть осведомленным об этом, должны быть передана информация о наличии завещания и имущества. Обычно, оформляются соответствующие документы должностным лицом, тело отправляется на Родину или похороны проводятся на месте пребывания.

В соответствии с перечисленными обязанностями консульства на практике бывают случаи, когда могут возникнуть проблемные вопросы. Например, в 2001 году, по мнению заявителя, права граждане Германии были нарушены по вопросу заключения под стражу братьев Ла Гранд, так как на Родине отсутствовали документы об их задержании, которые, несмотря на это, были заключены под стражу [5]. Получается, что Соединенные Штаты Америки по п. 1 ст. 36 Венской конвенции явились нарушителями [8].

Следующий пример, когда 8 декабря 2015 года были нарушены права по причине отсутствия информации об эффективном решении дела по похищению родственников Сагаевых, что отражено в Постановлении ЕСПЧ [9]. В то же время за рубежом консульские учреждения РФ играют огромную роль. А эффективное взаимодействие стран позволяет выстроить доверительные и дружественные связи между ними, что скажется на реализации защиты прав граждан государства.

В задачи Устава РФ 2010 года входит следующее: «Защита прав и интересов страны и ее граждан (физических и юридических лиц), которые пользуются принципами и нормами страны пребывания, что также гарантировано им Конституцией РФ, международными соглашениями, международным правом и законодательством РФ и принимающей страной» [2].

В итоге, проведенный анализ позволил выявить основные положения Устава от 2010 года, к которым, в первую очередь, стоит отнести защиту интересов и прав государства, далее граждан и юридических лиц. Объекты защиты по научным литературным источникам состоят в обратной последовательности. Например, в диссертации Н. В. Пустоваловой на стадии разработки положений Консульского устава авторов высказывалось мнение о том, что в новом Уставе основные приоритеты отдавались защите прав физических и юридических лиц, а посредством данных мер происходила защита интересов страны.

Также, по мнению автора диссертации, данный приоритет – это пережиток Советского Союза, так как для консульских учреждений, все же, важным остается содействие и защита интересов граждан России [6].

Для консульских учреждений правовые нормы, определяющие их задачи, также были закреплены в Уставе от 1976 года, что сохранилось и в новом документе [3, ст. 1].

В старой редакции Устава отсутствовало определение понятию «консульские функции», не существовавшее ранее ни на международном, ни на национальном уровнях. Также, прошлая версия Устава и прочие нормативные документы только перечисляли данные функции. Это относится и к Венской конвенции, и к двухсторонним консульским договорам.

В новом Уставе в части 1 статьи 5 данное определение означало полномочия консульских отделов и учреждений дипломатических представительств РФ в отношении защиты интересов и прав страны и ее граждан, а также юридических лиц, которые находятся за пределами страны.

А в части 2 статьи 5 Устава от 2010 года перечисляются сами функции.

Следовательно, в Российской Федерации современная консульская деятельность содержит в себе лучшие практики, которые ранее применялись различными консульскими учреждениями, а также, которые кодифицировались в современных консульских конвенциях и уставах.

В условиях современной политической обстановки в мире консульская деятельность реализует все те задачи, которые ставит перед консулами российское государство, что направлено, в первую очередь, на защиту интересов и прав граждан.

### **Список использованных источников**

1. Венская Конвенция о консульских сношениях. [Электронный ресурс] - [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=161](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=161)

2. Консульский устав Российской Федерации: Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ // Российская газета. № 147. 2010.

3. Консульский устав Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] // URL: <http://lawru.info/dok/1976/06/25/n118205.htm>

4. Указ Президента РФ от 05.11.1998 № 1330 (ред. от 21.08.2012) «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации». (КонсультантПлюс).

5. Галенская Л.Н. Некоторые консульские функции по защите прав граждан // Вестник ЛГУ. 1988. № 23. Вып. 4. С. 123.

6. Долгов В. И., Лебедева О.В. Консульская служба Российской Федерации на современном этапе: учеб. пособие. М: МГИМО-Университет, 2020. 184 с.

7. Торшина О. М. История возникновения консульской службы / Вестник РУДН. 2019. № 3. Серия «Юридические науки».

8. La Grand case (Germany v. United States of America) // I.C.J. Reports. 2001. P. 489-494. Paras. 65-78.

9. Постановление ЕСПЧ «Сагаева и другие против России» [Электронный ресурс] - <https://roseurosud.org/r>