

Консульская служба в России от истоков и до современности: развитие и становление

Курбанов Султан Гаджибегович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Магистрант программы «Международные отношения (Мировая политика)»
sultan2984@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена вопросу истории становления российской консульской службы — от истоков и до момента распада СССР и создания государства Российской Федерации. Автор анализирует теоретические основы консульской деятельности в правоведческом дискурсе XIX в., актуальном и в наши дни. В статье поэтапно рассматривается история консульской деятельности в России и процесс становления этого важного института международных отношений, которые анализируются на основе исторических фактов и на материале Консульских уставов как основных нормативно-правовых документов, регулирующих консульскую деятельность. Автор приводит доводы, позволяющие утверждать, что советский период становления консульской деятельности не был контрпродуктивным, а, напротив, способствовал развитию консульских отношений и формированию их правовой базы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

консульские отношения, институт консульской службы, Консульский устав, консульская конвенция, кодификация консульской деятельности

Courbanoff S. G.

Consular Service in Russia from Sources and to the Present: Development and Formation

Courbanoff Sultan Gadzhibegovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master's student of the "International Relations (World Politics)" program
sultan2984@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the problem of establishing the Consular Service of Russia from the very beginning to the collapse of the USSR and the emergence of the Russian Federation. The author of the article analyses the theoretical grounds of consular relations in the legal discourse of the XIX century, which according to his viewpoint, is still relevant nowadays for the International Relations Studies. The article covers the genesis of the consular service step by step and considers the process of its legal establishment through the most significant clauses of the Consular Charters as the founding legal documents regulating consular service in this country. The author provides the arguments which allow to maintain that the Soviet period in the history of consular service in this country was by no means counterproductive, but on the contrary contributed to the development of consular relations and their legal grounds.

KEYWORDS

consular relations, the institute of consular service, the Consular Charter, consular covenant, consular service codification

Институт консульской службы в России имеет многовековую историю и прошел долгий путь становления и развития. Хотя отдельные исследователи склонны видеть истоки становления консульской деятельности в России еще в деятель-

ности Киевской Руси, с нашей точки зрения, история консульской службы начинается с первым назначением консулов, т. е. с XVI в. Более того, чтобы констатировать факт наличия консульских отношений, следует иметь представление о том, какова суть этого общественного института.

Первые попытки проанализировать природу консульских отношений были сделаны в конце XIX в., когда теоретики международного права разделились на два противоположных лагеря: универсалистов и партикуляристов [2, с. 21].

Несмотря на более чем столетнюю давность этой условной дискуссии, соображения, высказанные тогда, и на сегодняшний день являются актуальными для любого исследователя в области международных отношений.

Так, универсалисты считали, что международное взаимодействие, основанное на общности интересов человечества, имеет место в рамках свободного союза государств. В силу этого консульские учреждения сторонники этого подхода относили к органам международного управления или международного общения [2, с. 21].

Одной из типичных работ в духе универсализма является работа Ф. Ф. Мартенса «О консулах и консульской юрисдикции на Востоке» [2]. В этой работе Мартенс делает вывод о том, что каждое государство должно ставить перед собой цель — обеспечить все условия для развития своих подданных, что возможно только посредством международного общения. Мартенс считал, что международное общение должно осуществляться при помощи дипломатических агентов и консулов. С его позиции дипломатические агенты должны были управлять политическими сношениями между государствами, а консулам отводилась роль института, который отвечал за общественные сношения и интересы общества в международной жизни [2, с. 31–32].

Партикуляристы исходили из предпосылки государственного суверенитета, которая состояла в понимании норм международного права как совокупности юридических актов, регулирующих взаимодействие суверенных государств. В понимании партикуляристов государства должны были создавать органы внешних сношений для защиты своих интересов на международной арене. Государственные институты внешних сношений подразделялись на международные и национальные органы. К числу последних, по их мнению, относились консульские учреждения [3, с. 21–22].

В свете этого диспута консульская служба в России сочетает в себе черты, приписываемые этому институту как универсалистами, так и партикуляристами, т. е. выступает как институт международного общения с одной стороны, а с другой — защищает национальные интересы государства Российской Федерации.

Можно утверждать, что, находясь на евразийском континенте, Россия в области практики консульской деятельности следовала по европейскому пути развития. Такое положение дел было в значительной мере обусловлено большей степенью транспортной доступности европейских стран, а в силу этого — более активной торговлей и, как следствие, большим количеством проблем, возникающих у россиян в европейских странах по сравнению со странами Востока.

В рассматриваемый нами период можно разделить процесс развития консульской деятельности в России на четыре основных периода:

- предисторию консульских отношений вследствие активизации торговли и мореплавания (XVI–XVII вв.);
- ранние этапы становления консульской деятельности — Петровская эпоха — без четких представлений об основных задачах консульских учреждений;
- становление института консульской службы в той форме, в которой, с теми или иными дополнениями, этот институт существует в современном обществе;
- советский и постсоветский периоды развития консульской службы в России.

Хотя возникновение консульской службы на Руси относят к 1554 г., так как в том году Иван IV (Грозный) жаловал английскому Обществу торговли с Россией особую

грамоту, по содержанию близкую к современной экзекватуре, правильнее будет начать отсчет консульской деятельности в России со времени правления Петра I, так как именно в этот период за границей стали открывать консульские учреждения.

В период царствования Петра I активизация внешней торговли и поток русских подданных, желающих выехать в другие страны, обусловили необходимость представления интересов страны на территории соответствующих стран.

Первые консульства были открыты в европейских городах: Амстердам (1707), Венеция (1711) и Париж (1715). Однако вскоре вслед за ними стали создавать консульские учреждения и на Востоке: Пекин (1719), Шемаха (1720). Таким образом началось формирование сети консульских учреждений¹.

Вскоре в результате расширения сети консульств по всему миру потребовалась реорганизация консульской службы. Коренные преобразования всей системы центрального управления произошли в начале XIX в., после того как Александр I взошел на престол. Основой управления стал принцип единоначалия. Система коллегий Петра I была заменена системой министерств.

Одним из таких стало Министерство иностранных дел.

Был создан новый институт — «Экспедиция консульских дел», которая находилась под непосредственным руководством министра иностранных дел Н. П. Румянцева.

В октябре 1820 г. был утвержден Консульский устав, в котором были закреплены права и обязанности консульских представителей России за рубежом [1, с. 15–16].

В основу Устава было положено французское законодательство. В нем были определены полномочия и обязанности российских консулов в области торговли и юриспруденции, которые должны были осуществляться в случаях необходимости судебного разбирательства в спорах между русскими подданными [4, с. 85].

В следующем десятилетии консульская сеть постепенно расширялась: были утверждены консульства во Франции и два вице-консульства на территории Бразилии.

Консульские обязанности выполняли как штатные, так и внештатные консулы [1, с. 15]. Штатные консулы состояли на консульской службе, имели широкие права и привилегии, получали достаточно высокое жалованье, т. е. содержание из казны, и являлись должностными лицами. Внештатные консулы, хотя и считались сотрудниками Министерства иностранных дел, жалованья не получали. Но именно они составляли большинство лиц, выполняющих консульские обязанности.

Все консулы подчинялись послам или посланникам своей страны в стране пребывания и обычно докладывали им о событиях на местах².

Со временем к лицам, поступающим на консульскую службу, стали предъявлять более высокие требования, так как с развитием общественных институтов консульские функции усложнились. Однако потребность в официальных лицах, представляющих страну за рубежом, росла.

После Крымской войны 1854–1856 гг. сеть консульских учреждений значительно увеличилась. Новый министр иностранных дел А. М. Горчаков начал процесс усовершенствования всей структуры внешнеполитического ведомства [1, с. 17].

Были обозначены задачи зарубежных консульств Российской империи. Перед консулами за рубежом были поставлены такие задачи:

- 1) осуществление «покровительства» в чужих краях русской торговле и интересам Российской империи в целом;
- 2) помощь в возвращении на Родину русских эмигрантов;

¹ Консульский информационный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

² Консульский информационный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

3) выдача пособий неимущим русским, подданным за границей, и оказание содействия тем иностранцам, которые хотели принять русское подданство¹.

В ходе исторического развития российского и зарубежного обществ и вследствие расширения круга целей и задач, которые государство ставило перед консулами, потребовалась новая правовая основа для регулирования вопросов консульской службы. В результате почти через сорок лет после первого Устава — в 1858 г. — был принят новый Консульский устав².

Второй Консульский устав содержал более детальное описание судебных полномочий консулов, что было очень важно для развития института консульской службы.

Так как политическое влияние России в мире на протяжении XIX в. постепенно возрастало, новому министру А. М. Горчакову было важно, чтобы представители Российской империи придерживались определенных правил в своей деятельности на благо Отечества. Эта позиция министра иностранных дел привела к тому, что в 1893 г. был принят новый Консульский устав, в котором большое внимание уделялось вопросам протокола³. Устав также способствовал систематизации консульской деятельности и определял функции штатных и внештатных консулов Российской империи.

Кодификация практики деятельности консульского института в России происходила также на фоне вступления в силу тех консульских конвенций, которые Россия заключила с рядом иностранных государств.

Эти конвенции закрепили положения международного консульского права о привилегиях и функциях консулов. Такие конвенции были подписаны Россией в 1874 г. с Германией и Францией, в 1875 г. — с Италией, а в 1876 г. — с Испанией.

Таким образом, на протяжении XIX столетия было принято три Консульских устава, каждый из которых внес вклад в становление российского института консульской деятельности:

- 1) Консульский устав 1820 г. определил полномочия и обязанности российских консулов в области торговли и юридической области;
- 2) Устав 1858 г. более детально описал судебные полномочия консулов;
- 3) «устав Горчакова», т. е. Консульский устав 1893 г. отражал рост политического влияния России на международной арене и способствовал систематизации консульской деятельности.

Последний Консульский устав царской России был издан в 1904 г., т. е. уже в XX в. Он представлял собой часть Свода законов Российской империи и, преимущественно, обобщал, расширял и дополнял круг функций, а также содержал подробный перечень прав и обязанностей российских консулов⁴.

Согласно Уставу, консульства должны были подчиняться посольствам Российской империи. Устав содержал положение о том, что каждый подданный Российской империи при нахождении за границей должен был лично встать на учет в дипломатической миссии (в посольстве или консульстве), предъявить паспорт и объяснить цель своего пребывания на территории иностранного государства⁵.

В Уставе 1904 г. были систематизированы положения предшествующего ему Консульского устава и дополнены перечни прав и обязанностей, а также функций консулов. Устав определял подотчетность консульств посольствам.

¹ Консульский информационный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

² Сборник действующих трактатов и конвенций, имеющих отношение к военному мореплаванию, с приложением Консульского устава. СПб., 1885.

³ Консульский информационный портал [Электронный ресурс]] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

⁴ Свод законов Российской империи. 1904. Т. XI, Ч. 2.

⁵ Консульский информационный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

Новым в правовом оформлении консульской деятельности было установление Тарифа консульских пошлин, которые должны были взиматься с тем, чтобы поступать в государственный доход.

Уставы определяли задачи и функции консулов в их служении на благо Отечества и предписывали правила поведения российских граждан за рубежом. Тем временем международные отношения России с другими странами и действия консулов в этой области закреплялись и регулировались посредством положений консульских конвенций, которые Россия заключала с различными странами. На основании этих конвенций открывались консульские учреждения.

К 1913 г. Россия имела развитую сеть консульской службы, которая, несмотря на существующие недостатки, в целом была эффективна, что позволяло государству защищать интересы своих подданных за рубежом.

Через 100 лет существования российского Министерства иностранных дел — в 1902 г. — за рубежом интересы Российской империи представляли 29 генконсульств и 39 вице-консульств, существовало свыше 300 нештатных консульских учреждений в различных уголках земного шара, появились консульства в Японии, Марокко, Аргентине и Перу. Постепенно стали создаваться консульства на африканском и южно-американском континентах [2, с. 25].

Процесс совершенствования института консульской службы в Российской империи продолжался вплоть до Октябрьской революции 1917 г. Был заключен целый ряд консульских конвенций между Россией и целым рядом государств. Эти документы закрепили и развили положения международного консульского права относительно привилегий, льгот и прав консулов. Был также подписан ряд договоров о торговле и мореплавании [3, с. 57].

Как мы видим, хотя история консульской службы в России и прошла долгий путь, основы современной консульской деятельности Российской Федерации, с нашей точки зрения, сформировались преимущественно в XIX — начале XX в.

Разумеется, историческая картина развития этого института международных отношений была бы неполной без анализа консульской деятельности в советский период российской истории.

Октябрьская революция 1917 г. заставила пересмотреть ряд положений, составляющих суть консульской деятельности, так как власть в государстве перешла народу. Поэтому новое государство с новой идеологией должно было разработать собственные нормативно-правовые основы консульской деятельности, соответствующие этой идеологии и ее социальным и моральным ценностям.

Первым нормотворческим актом Советского государства в области регуляции консульской деятельности стал декрет Совета народных комиссаров «Об организации консульств» от 18 октября 1918 г.¹

Документ определил функции консульской службы нового государства. В данном акте были также сформулированы основные принципы консульских отношений РСФСР с другими странами в соответствии с нормами международного права.

Декретом отменялось действие предыдущего Устава 1903 (1904) г., а также определялся новый порядок назначения консулов. Все сотрудники консульств назначались Народным комиссариатом по иностранным делам.

Выделялось четыре класса консулов: генеральные консулы, консулы, вице-консулы и консульские агенты. Должность последних вводилась впервые. На основа-

¹ Декрет Совета народных комиссаров «Об организации консульств». 18 октября 1918 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=18542> (дата обращения: 15.02.2015).

нии декрета Советское государство вновь допускало использование внештатных консулов, от услуг которых отказались сразу после революции¹.

При отсутствии консульских учреждений в месте необходимости оказания консульской поддержки правительство Советского государства считало возможным обратиться за помощью к местному населению: «В странах и местностях, в которых нет самостоятельных Консульств или Консулов, Рабоче-Крестьянское Правительство поручает права и обязанности консулов кому-либо из местных граждан данной страны, изъявивших на то свое согласие»².

Следует отметить, что сразу после Октябрьской революции 1917 г. направленность консульской службы резко изменилась в связи с тем, что государство установило монополию на внешнеэкономическую деятельность. В связи с этим консульские учреждения отныне переставали выполнять функцию, которой, по сути, были обязаны своим появлением. Консульства более не отвечали за обслуживание экономических интересов и принятие мер по стимулированию и развитию внешней торговли государства рабочих и крестьян.

Так как на первых этапах развития советское общество было закрытым по отношению к большинству стран за границей, потребность в работе консулов по защите прав и интересов российских граждан за рубежом сократилась. В результате этого вместо торгово-экономических функций и функций по защите российских граждан за рубежом советская консульская служба стала выполнять административно-хозяйственные функции при дипломатической службе. Таким образом, в первые годы существования Советского государства самостоятельные консульские учреждения стали сокращаться, а вместо них создавались консульские отделы при дипломатических представительствах³.

Однако по мере того, как Советское государство закрепляло свои позиции на международной арене, возобновлялась и работа консульской службы. Это был уже новый институт, создаваемый на основе новой идеологии и внешнеполитического курса Советского государства.

Принятие нового Консульского устава было обусловлено образованием Союза Советских Социалистических Республик и обновлением целей и задач союзного государства⁴.

Устав включал 7 разделов, которые содержали главы об общих началах деятельности советского консула, о консульских учреждениях, их личном составе, функционировании и порядке обжалования действий консулов.

Первый раздел определял цели и задачи консульских учреждений и давал определение понятию «консульские учреждения», а также устанавливал порядок выполнения консульских функций и порядок обжалования консульских действий. Во втором разделе содержался перечень обязанностей консулов в отношении граждан СССР, находящихся за границей. Уставом также определялись нотариальные функции консулов и консульских агентов и предписывался порядок взыскания консульских сборов (Раздел III). Документ содержал описание обязанностей консулов и консульских агентов в отношении «Рабоче-Крестьянского Красного флота» и воз-

¹ Архив внешней политики Российской империи ИДД МИД России (АВПРИ). Отчеты. 1839. Д. 6. Л. 325. С. 23–24.

² Декрет Совета народных комиссаров «Об организации консульств». 18 октября 1918 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=18542>, ст.2. (дата обращения: 15.02.2015).

³ Консульский информационный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://tinyurl.com/oqi8qzz> (дата обращения: 20.01.2015).

⁴ Консульский устав Союза Советских Социалистических Республик. От 8 января 1926 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=16469> (дата обращения: 17.02.2015).

душного флота, а также — права и обязанности консулов в отношении торгового флота, в частности, их обязанности по его санитарной охране (Разделы IV, V, VI соответственно). В Разделе VII были изложены обязанности консулов и консульских агентов во время войны¹.

В Уставе 1926 г. были существенно урезаны функции консулов в области торгово-экономических связей со страной пребывания, так как после революции эта обязанность ложилась на плечи торговых представителей (торгпредов)².

В период между Октябрьской революцией и началом Второй мировой войны происходило становление правовых основ консульской деятельности. Так, было заключено несколько консульских конвенций (с Польшей в 1924 г., с Германией в 1925 и Чехословакией в 1935)³. Была достигнута договоренность о положении консулов обеих сторон между Швецией и Россией в 1927 г. Существовала также практика включения отдельных положений по консульским вопросам в других договорах и соглашениях. Такие договоры были заключены с 1920 по 1924 г. с Финляндией, Персией, Монголией и Италией.

Вторая мировая война нанесла удар по системе консульской службы и после окончания войны международное консульское право не могло существовать на прежней юридической основе. В связи с этим специальная комиссия Генеральной Ассамблеи ООН разработала проект новой консульской конвенции. По имени места проведения конференции, посвященной ее созданию, эта конвенция получила название Венской конвенции о консульских сношениях и была разработана в 1963 г., вступив в силу в 1967-м.

Советский Союз присоединился к Конвенции только в 1989 г., так как не мог принять ряд положений Конвенции, а именно ст. 20, 31, 35, 36, которые противоречили советской идеологии.

Тем не менее, принятие Конвенции о консульских сношениях на международном уровне повлекло за собой пересмотр Консульского устава 1926 г. С момента принятия прежнего документа прошло 50 лет и не только внешние, но и внутренние факторы (изменения в государственном законодательстве, положения двусторонних консульских конвенций и т. п.) привели к созданию нового Уставного документа.

Новый устав (Устав 1976 г.) был переработан с учетом международной обстановки того времени и состоял из 9 разделов, которые включали 99 статей.

В документе были изложены основные положения о задачах и организации консульских учреждений. Так, консульства должны были защищать права и интересы РФ, его юридических лиц и граждан за границей, способствовать развитию дружественных отношений со странами пребывания дипломатов и расширять и укреплять торгово-экономические, научные и культурные связи и туризм⁴.

Статья 12 поясняла значение юридической терминологии Устава. В I разделе Устава разъяснялось, кто может быть консульским должностным лицом, и каков порядок назначения данных лиц. Во II разделе были изложены функции консула в отношении юридических лиц и граждан. III раздел был посвящен описанию нотариальных действий и консульской легализации. Функции консула в отношении военных кораблей и военно-вспомогательных судов, морских и воздушных судов

¹ Консульский устав Союза Советских Социалистических Республик. От 8 января 1926 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=16469> (дата обращения: 20.02.2015).

² Архив внешней политики Российской империи ИДД МИД России (АВПРИ). Отчеты. 1839. Д. 6. Л. 325. С. 26.

³ Там же.

⁴ Консульский устав Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] // URL: <http://lawru.info/dok/1976/06/25/n118205.htm> (дата обращения: 01.03.2015).

были изложены в разделах IV, V и VI соответственно. Далее следовал VII раздел, предписывающий действия консула в отношении средств автомобильного, железнодорожного транспорта и судов речного флота.

VIII раздел включал положения по санитарной, фитосанитарной и ветеринарной охране. Раздел IX содержал положение о внештатных консулах¹.

Ввиду того, что Консульский устав 1976 г. был Консульским уставом СССР, при создании государства Российской Федерации он утратил актуальность, однако, как ни парадоксально, он просуществовал в России вплоть до 2010 г. и был отменен на основании Статьи 40 Устава 2010 г.²

На основании вышесказанного можно утверждать, что, несмотря на предысторию существования консульской службы, точкой отсчета ее начала в России следует считать период царствования Петра I. При этом следует подчеркнуть, что структура и задачи консульской деятельности, близкие к современным, наиболее четко оформились в XIX столетии, а нормативно-правовые основы во многом формировались в советский период исторического развития России.

Таким образом, современная консульская деятельность Российской Федерации вобрала в себя все лучшие практики, которые применялись консулами и консульскими учреждениями и кодифицировались в Консульских уставах и конвенциях. В новых условиях и новой международной обстановке они продолжают выполнять задачи, которые ставит перед ними российское государство, призванное защищать интересы своих граждан на международной арене.

Литература

1. Долгов В. И., Лебедева О. В. Консульская служба Российской Федерации на современном этапе: учеб. пособие. М: МГИМО-Университет, 2011. 184 с.
2. Мартенс Ф. Ф. О консулах и консульской юрисдикции на Востоке. Рипол Классик, 2013.
3. Сафронова Е. В. Становление и развитие консульской службы Российской империи в XVIII — начале XX в. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
4. Торшина О. М. История возникновения консульской службы / Вестник РУДН. 2009. № 3. Серия «Юридические науки».

References

1. Dolgov V.I., Lebedeva O.V. *Consular service of the Russian Federation at the present stage* [Konsul'skaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape]: tutorial. M.: MGIMO University, 2011. 184 p. (rus)
2. Martens F.F. *About consuls and consular jurisdiction in the east* [O konsulakh i konsul'skoi yurisdiksi na Vostoke]. Ripol Classic, 2013. (rus)
3. Safronova E.V. *Formation and development of consular service of the Russian Empire in XVIII — the beginning of the XX century* [Stanovlenie i razvitie konsul'skoi sluzhby Rossiiskoi Imperii v XVIII — nachale XX v.]. SPb.: Juridical Press center [Yuridicheskii tsentr Press], 2002. (rus)
4. Torshina O.M. *History of emergence of consular service* [Istoriya vozniknoveniya konsul'skoi sluzhby] / People's Friendship University of Russia Bulletin, series Jurisprudence [Vestnik RUDN, seriya Yuridicheskie nauki]. 2009, N 3. (rus)

¹ Консульский устав Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13520/?frame=1p29 (дата обращения: 14.03.2015).

² Федеральный закон Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ г. Москва Консульский устав Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2010/07/07/konsul-ustav-dok.html> (дата обращения: 17.03.2015).