

КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЕЕ ПРАВОВЫЕ ФУНКЦИИ*

В.И. ПУХОВСКИЙ, кандидат исторических наук, профессор кафедры гражданского и государственного права Минского института управления

В статье рассматривается история создания и правовое положение консульской службы в Республике Беларусь. Актуальность статьи заключается в том, что с выходом на международную арену в качестве суверенного государства перед Республикой Беларусь встал вопрос о взаимоотношении с зарубежными странами, а это в равной степени касается как дипломатических, экономических, межпарламентских, культурных, спортивных, гуманитарных, так и консульских связей. Консульские учреждения в рамках консульского округа защищают юридические и экономические интересы своей страны, ее граждан и юридических лиц. В современных условиях консульская служба приобретает все более важное международное значение и перед ней ставятся новые и более ответственные задачи в деле укрепления сотрудничества между государствами.

В широком понимании система международных отношений может быть представлена как своего рода мировая макросистема, имеющая собственную структуру. В нее входят различные связи государств: политические, экономические (в т.ч. торговые, финансовые), научно-технические, культурные и т.д. Дипломатические и консульские сношения призваны содействовать сотрудничеству в этих и других областях.

Консульская служба Республики Беларусь берет свое начало с момента образования Республики Беларусь в декабре 1991 года. До этого в МИД БССР существовал протоколно-консульский отдел (далее – ПКО), который осуществлял по мере необходимости консульские функции на территории Белорусской ССР. Необходимо отметить, что вся внешняя политика БССР полностью зависела от политики, которую проводил СССР и его органы внешних сношений. Консульских загранучреждений как таковых у Белорусской ССР не существовало. Однако БССР являлась членом ряда международных организаций. Значительная часть работы ПКО сводилась к выдаче выездов за границу по служебным делам и оформлению заграничных паспортов.

ПКО МИД БССР также занимался легализацией документов, истребованием документов, перепиской по консульским вопросам с заинтересованными организациями, а в 1990–1991 годах – визовой поддержкой в посольстве СССР для въезда иностранцев на территорию БССР. Визовая поддержка явилась новым направлением работы ПКО МИД БССР, предшествующей введению визового режима Республики Беларусь.

1 января 1995 года Республика Беларусь (первая из стран СНГ) ввела в качестве разрешения на въезд в республику визовую марку.

После провозглашения независимости Республики Беларусь консульская служба Министерства иностранных дел прошла этап своего становления и формирования. В самостоятельное подразделение Министерства выделено Консульское управление, которое осуществляет в настоящее время общее руководство работой консульских учреждений Республики Беларусь за рубежом.

В 1991 году были созданы консульские отделы в посольствах Республики Беларусь за рубежом. Первый такой отдел был открыт в посольстве Республики Беларусь в России, затем в 1993 – Генеральное консульство в Гданьске, а в 1994 – в Даугавпилсе.

По данным МИД Республики Беларусь (на декабрь 2003 г.), консульская служба Республики Беларусь представлена Консульским управлением МИД, 51 дипломатическим представительством, консульскими учреждениями в более чем 40 государствах мира и консульским пунктом в Национальном аэропорту «Минск». В ряде государств открыты Генконсульства. Примером этому может служить Республика Польша: посольство в Варшаве, генконсульства в Белостоке и Гданьске, а также консульство в Бялой Подляске.

Консульские учреждения Республики Беларусь подчинены Министерству иностранных дел Республики Беларусь и действуют под общим политическим руководством главы дипломатического представительства в стране пребывания.

* Статья поступила в редакцию 27 ноября 2007 года.

Весьма важное значение в деятельности консульств имеет национальное законодательство, определяющее статус, функции и структуру консульских органов, а также регулирующее определенные аспекты деятельности иностранных консульских учреждений. Что касается белорусского законодательства, то необходимо назвать ряд документов, регулирующих консульские отношения. Прежде всего это Консульский устав (далее – Консульский устав или Устав) Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 19 февраля 1996 года №82. Устав учитывает изменения, которые имели место в консульской практике и законодательстве, участие Республики Беларусь в консульских конвенциях и, вместе с тем, сохраняет основные принципиальные положения законодательства по консульским вопросам и, в частности, Консульского устава СССР 1976 года.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Консульского устава консульскими учреждениями являются: консульские отделы дипломатических представительств, генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства. Отдельные консульские действия могут выполнять в качестве консульского учреждения консульские пункты, а также консульское управление Министерства иностранных дел Республики Беларусь. В консульских конвенциях, заключенных Республикой Беларусь с иностранными государствами, это положение четко зафиксировано. В статье 2 Консульской конвенции между Республикой Беларусь и Российской Федерацией 1995 года говорится: «Консульское учреждение может быть открыто на территории государства пребывания только с согласия государства пребывания». Аналогичное положение закреплено во всех последующих консульских конвенциях, заключенных Республикой Беларусь с иностранными государствами, а также в пункте 5 статьи 1 Консульского устава.

В двусторонних консульских конвенциях Республики Беларусь отмечается, что местонахождение консульства, его класс и границы консульского округа определяются по соглашению между представляемым государством и государством пребывания. Об учреждении консульских учреждений, их классе, местонахождении и округах стороны могут договариваться в каждом отдельном случае.

Первый раздел Консульского устава определяет основные задачи белорусских консульских учреждений: защита прав и интересов страны, ее юридических лиц и граждан, содействие развитию дружественных отношений Республики Беларусь с другими государствами, расширение экономических, торговых, научно-технических и культурных связей (ст. 1). Вместе с тем, консул может выполнять иные, не определенные

Консульским уставом функции, если они не противоречат законодательству Республики Беларусь и законодательству государства пребывания. Этот подход основывается на договорной практике стран, а также на статье 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года. Статья 3 предусматривает возможность возложения на консула дипломатических функций с согласия государства пребывания.

Раздел II Консульского устава посвящен функциям консула в отношении юридических лиц и граждан Республики Беларусь. Согласно пункту 1 статьи 4 на консула возложена обязанность принимать меры к тому, чтобы юридические лица и граждане Республики Беларусь пользовались в полном объеме всеми правами, предоставленными им законодательством государства пребывания, международными договорами, заключенными Республикой Беларусь и государством пребывания.

Статья 4 Устава обязывает консула содействовать представителям государственных органов Республики Беларусь, если они находятся в пределах консульского округа, в выполнении служебных обязанностей.

Статья 6 Устава вменяет консулу в обязанности выполнять поручения следственных или судебных органов Республики Беларусь в отношении граждан Республики Беларусь, если это не запрещено законодательством страны пребывания (об этом же говорит и Венская конвенция 1963 г.).

Статья 8 Устава определяет функции консула по вопросам регистрации актов гражданского состояния, а статья 9 – в отношении имущества граждан Республики Беларусь, находящихся на территории государства пребывания.

Раздел III Устава посвящен важной области деятельности консула — нотариальным действиям, консульской легализации, консульским сборам. Здесь перечисляются нотариальные действия, которые правомочен совершать консул.

Раздел IV Устава посвящен функциям консула в отношении транспортных средств, зарегистрированных в Республике Беларусь. Консул должен оказывать содействие командиру, экипажу и пассажирам воздушного судна в отношениях с властями государства пребывания. Статьи 17–18 устава соответственно содержат функции консула в отношении морских и речных судов, а также в отношении средств автомобильного и железнодорожного транспорта.

В разделе V Устава говорится о деятельности консула по санитарной, фитосанитарной и ветеринарной охране. Консул, в частности, обязан информировать граждан, получивших разрешение на въезд в Республику Беларусь, о необходимости представления при въезде в страну международных сертификатов о прививках.

Наконец, раздел VI Устава содержит общие положения, относящиеся к институту почетных

консулов. В частности, говорится, что почетными консулами могут быть как граждане Республики Беларусь, так и иностранные граждане. Функции почетных консулов определяются Положением о почетном консуле.

Консульское учреждение и консульские должностные лица выполняют возложенные на них функции только в консульском округе государства пребывания; за его пределами функции ими выполняются только с согласия государства пребывания. Однако консульский округ не может распространяться на территорию других государств, хотя это не исключает возможности выполнения консульским должностным лицом консульских функций в третьей стране. В соответствии со статьей 7 Венской конвенции 1963 года представляемое государство может, после уведомления соответствующих государств, поручить консульскому учреждению, открытому в одном государстве, выполнение консульских функций в другом государстве, если не имеется определенно выраженного возражения со стороны какого-либо из этих государств. Согласно статье 8 Конвенции на консульство представляемого государства может также возлагаться выполнение консульских функций в государстве пребывания от имени третьего государства, если государство пребывания не возражает против этого. Пункт 5 статьи 3 Консульского устава определяет, что выполнение консулом Республики Беларусь консульских функций другого государства может иметь место только по особому указанию Министерства иностранных дел Республики Беларусь и с согласия государства пребывания.

В соответствии со статьей 5 Венской конвенции 1963 года одной из главных функций консула является защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом. Здесь же зафиксировано, что консульское учреждение может выполнять и другие функции, которые не запрещены законами и правилами государства пребывания или против выполнения которых это государство не возражает.

Следует отметить, что международное право не налагает на консульство обязанности выполнять ту или иную функцию в тех случаях, когда положение договора не закрепляет за консульством договаривающейся стороны право ее выполнения. Фактическое выполнение консульством той или иной функции полностью зависит от суверенной воли пославшего его государства. Именно оно решает, будет ли консул выполнять эту функцию, и если да, то в какой степени. Другим неперемнным условием является соблюдение в процессе выполнения консульских функций соответствующих законодательных актов и административных предписаний государства

пребывания. Данное положение уже содержалось в статье 10 Гаванской конвенции о консульских чиновниках 1928 года. В ней говорилось: «Консулы будут выполнять функции, которые возложены на них законами их страны, без ущерба для законодательства государства, где они несут свои функции». Венская конвенция 1963 года зафиксировала в статье 5 основные консульские функции, большинство из которых еще до заключения конвенции получило международно-правовое признание.

Функции консулов конкретизированы и закреплены в Консульском уставе, а также консульских конвенциях, заключенных Республикой Беларусь с иностранными государствами.

На основе анализа Консульского устава и консульских конвенций, заключенных Республикой Беларусь с иностранными государствами, можно сделать вывод, что к числу основных функций консульств относятся следующие: представительские, административные, нотариальные, в отношении транспортных средств, по защите граждан представляемого государства, по фитосанитарной и ветеринарной охране, а также иные консульские функции, если они не противоречат законодательству Республики Беларусь и законодательству государства пребывания.

Консул обязан принимать меры для того, чтобы юридические лица и граждане Республики Беларусь пользовались в полном объеме всеми правами, предоставленными им законодательством государства пребывания, международными договорами Республики Беларусь и государства пребывания.

Консул должен принимать меры по восстановлению нарушенных прав юридических лиц и граждан Республики Беларусь. В случае, если после его обращения к властям государства пребывания нарушенные права юридических лиц и граждан Республики Беларусь не будут восстановлены, консул обязан сообщить об этом руководителю дипломатического представительства Республики Беларусь в государстве пребывания, а также Министерству иностранных дел Республики Беларусь.

Консул обязан принимать письменные и устные заявления от юридических лиц и граждан Республики Беларусь, а также от иностранных юридических лиц и граждан по вопросам, которые касаются исполнения его функций.

Указания консула по вопросам, которые касаются нахождения граждан Республики Беларусь за границей, имеют для них обязательную силу.

Консул ведет учет граждан Республики Беларусь, которые постоянно или временно, но не менее шести месяцев, проживают на территории консульского округа. По данным на 2006 год, за рубежом на консульском учете состоит 54500 граждан Республики Беларусь. 3613 граждан,

состоящих на консульском учете, проживают за границей временно. Если в 2005 году по частной визе в Беларусь въехало 11600 человек, то в 2006 году 140000. Туристической визой для въезда в Беларусь воспользовались 52000 граждан, деловой – 88000, на учебу – 1500.

Консул оказывает содействие представителям государственных органов Республики Беларусь, если они находятся в границах консульского округа, в исполнении служебных обязанностей. Он имеет право без особой доверенности в соответствии с законодательством государства пребывания представлять в учреждениях этого государства интересы граждан Республики Беларусь.

Одной из функций консула является работа по вопросам гражданства. Он принимает от лиц, которые постоянно проживают в консульском округе, заявления по вопросам гражданства Республики Беларусь и направляет их с необходимыми документами в Министерство иностранных дел Республики Беларусь.

С 1998 года наблюдаются рост консульских действий по вопросам гражданства Республики Беларусь. Так, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь и в Консульском управлении МИД Республики Беларусь в 2002 году рассмотрено 223 ходатайства по выходу из гражданства Республики Беларусь, в 2003 году – 443; определена принадлежность к гражданству в 2002 году – в 506 случаях, в 2003 году – 654 и т.д. По выходу из гражданства Республики Беларусь больше всего ходатайств поступает из посольства Республики Беларусь в Украине.

Следует отметить, что в 2003 году уменьшилось, по сравнению с 2001 и 2002 годами, количество граждан, обращающихся по вопросу предоставления гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации. Таких ходатайств больше всего рассматривается в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь в прибалтийских странах. Принимая во внимание то, что большая часть граждан бывшего СССР на сегодняшний день уже определилась со своей принадлежностью к гражданству, можно прогнозировать дальнейшее уменьшение количества ходатайств по предоставлению гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации.

При анализе многосторонних международных договоров по консульским вопросам следует отметить три основные консульские конвенции. Две из них носят региональный характер: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 года. И Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 года. Географически их влияние распространяется на Американский континент, но

политическое и историческое значение их весьма значительное. Их основные положения, а также многолетняя консульская практика легли в основу создания документа универсального характера – Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года, которая является в консульском праве основополагающим документом.

В основу консульской деятельности положена теория функциональной необходимости. Все это дает возможность государствам более эффективно осуществлять консульские отношения. Большую роль в консульском праве играют двухсторонние договоры консульские конвенции. Следует отметить что консульские конвенции могут подтверждать, дополнять и развивать содержание Венской конвенции 1963 года, т.е. идти дальше нее в представлении консульством и их персоналу привилегий и иммунитетов, расширять их объем. Уменьшать, сокращать привилегии и иммунитеты путем заключения двухсторонних консульских конвенций государство не вправе. По данным Министерства иностранных дел Республики Беларусь наше государство установило дипломатические и консульские отношения со 163 государствами.

Консульский институт всегда играл и играет заметную роль в развитии сотрудничества между государствами. В современных условиях перед ним ставятся новые и более ответственные задачи в деле укрепления дружественных отношений между государствами.

Все больше за консульской службой признается представительский характер ее деятельности. В отличие от дипломатических представительств, выполняющих функции по охране государственных интересов, защите граждан на всей территории государства пребывания, консульские учреждения охраняют в рамках консульского округа юридические и экономические интересы своей страны, ее граждан и юридических лиц.

В настоящее время развитие и изменение международно-правовых норм, регулирующих консульские отношения, происходит не столько на основе обычных норм, сколько на основе договорного (конвенционного) права. В связи с этим, при подготовке таких договоров исключительно важна информация консулов об особенностях действующего в других странах гражданского, брачно-семейного и иного законодательства с тем, чтобы различиями в этих законодательствах не были бы ущемлены права наших граждан.

Нормотворчество в данной сфере должно ориентироваться на перспективу, ибо, как показывает опыт правоприменения, нормативные акты, изданные в обстановке сиюминутных, хотя и благих порывов, оказываются несовершенными и недолговечными.