

Кравченко Н.П.*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСУЛЬСЬКОЇ СЛУЖБИ ПЕРЕХІДНИХ ДЕРЖАВ

У статті розглядаються особливості регламентації консульської нотаріальної процедури, критерії класифікації нотаріальних проваджень та загальні аспекти нотаріальних функцій дипломатичних представництв у країнах перебування на прикладі пострадянських держав.

Ключові слова: перехідні держави, СНД, нотаріальні процедури, міждержавні угоди, модельні закони, Віденські конвенції, статут СНД, імплементація міжнародної норми.

В статье рассматриваются особенности регламентации консульской нотариальной процедуры, критерии классификации нотариальных действий и общие аспекты нотариальных функций дипломатических представительств в странах пребывания на примере постсоветских государств.

Ключевые слова: транзитивные государства, СНГ, нотариальные процедуры, межгосударственные соглашения, модельные законы, Венские конвенции, устав СНГ, имплементация международной нормы.

The article discusses features of the regulation of consular notarial procedures, the criteria for classification of notarial implementations and general aspects of notarial functions of diplomatic missions in host countries by the example of post-Soviet states.

Keywords: transitive countries, CIS, notary procedures, interstate agreements, model laws, the Vienna Convention, the charter of the CIS, the implementation of international norms.

Процеси регіональної інтеграції зумовили ще один феномен міждержавних правовідносин в рамках Співдружності Незалежних Держав, у якої також відсутня міжнародна правосуб'єктність, проте наявна практика укладення міждержавних угод, яка керується нормами загального міжнародного права, Віденськими конвенціями і модельними законами СНД, що спричинює нові підходи і рішення суб'єктів міждержавних відносин СНД до дії дво- та багатосторонніх угод в межах організації.

З'ясування особливостей механізму і практики міждержавних договорів в рамках СНД, з огляду на правову природу регіональної організації та відповідність норм і принципів нормативних актів СНД положенням, зафіксованим у Віденських конвенціях з права міжнародних договорів (1969 р.) та права міжнародних договорів за участю міжнародних організацій (1986 р.), є актуальним для України як держави-засновниці СНД задля забезпечення національних інтересів і взаємовигідного співробітництва.

* здобувач кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Фурса С.Я.

Аналіз зарубіжних, російських та вітчизняних джерел про специфіку регіональної інтеграції засвідчив також дискусійність практики здійснення міждержавних договорів в межах СНД, зокрема, у наукових працях Є.Моїсеєва, І.Барковського, А.Курашвілі, О.Саматова, Л.Анісімова, І.Фісенка, С.Шумілова, Н.Ісаханової тощо розглядаються як загальні проблеми трансформації права міжнародних договорів, питання правонаступництва, міжнародної відповідальності, чинності і правомірного припинення міждержавних угод, так і особливості дії, чинності, припинення міждержавних угод в межах СНД [1-6]. В.Батлер, автор наукової розвідки «Право договорів Росії та держав СНД», розглядаючи проблеми правовідносин суверенних держав в межах СНД, аналізує процедуру укладання міжнародних договорів з іншими державами та міжнародними організаціями і, зокрема, вказує на суперечливість правосуб'єктності СНД, різний статус і відповідно різну правосуб'єктність держав щодо міжнародних договорів, внутрішній характер укладення міждержавних угод. У науковій праці Є.Моїсеєва «Міжнародно-правові основи співробітництва країн СНД» було проаналізовано нормативний зміст принципів співробітництва держав – учасниць СНД, правові засади багатостороннього та двостороннього співробітництва на пострадянському просторі, зокрема, у політичній, безпековій, прикордонній, економічній, соціально-гуманітарній сферах, у сфері врегулювання конфліктів та боротьби зі злочинністю, у консульській сфері тощо і зроблено висновок, що проблеми міждержавної взаємодії зумовлюються різним статусом держав (засновників, членів, асоційованих членів) і різним статусом документів СНД (міждержавні договори двостороннього характеру, багатосторонні договори в рамках СНД, модельні закони Міжпарламентської Асамблеї СНД, міжнародні договори країн СНД, Консульські конвенції). У цьому контексті як практичної, так і наукової уваги заслуговує дисертаційна робота А.Курашвілі, в якій подається аналіз співвідношення норм Віденських конвенцій і законодавств держав СНД по вертикалі та норм законодавства дії міжнародних договорів держав СНД по горизонталі. Всі держави СНД, на думку автора, мають однакове політичне і правове минуле: одні (Україна, Грузія та Молдова) – обрали пріоритетом євроінтеграцію, інші (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан та Туркменістан) – здійснюють міжнародно-правову діяльність згідно з традиційними цінностями, треті (Вірменія, Беларусь, Росія) – продовжують «радянські» традиції міждержавного співробітництва. На підставі аналізу міжнародно-правових документів Н.Ісаханова вважає, що визначення правової природи СНД в рамках класичного міжнародного права є проблематичним, оскільки СНД функціонує як міжнародний механізм багатосторонніх консультацій і переговорів, що доповнює процес формування якісно нових двосторонніх відносин між державами-учасницями СНД. Авторка стверджує, що невід'ємною частиною юридичної основи міждержавних зв'язків є двосторонні та багатосторонні договори, які укладаються відповідно до статті 5 Статуту в різних галузях взаємовідносин, які сприяють здійсненню норм міжнародного права, що містяться в договорах.

Аналіз основних принципів міжнародного права, які регулюють відносини між державами-учасницями СНД та закріплені в Статуті СНД, уможливають визначення їх основних функцій, а саме: 1) функція сприяння стабілізації міжнародних відносин (обмеження міжнародних відносин певними нормативно-правовими рамками; закріплення всього нового, що з'являється в практиці міжнародних відносин, а звідси – сприяння їх розвитку); 2) функція заповнення прогалін у міждержавних інтеграційних процесах (заповнення прогалін у міждержавних інтеграційних процесах; заповнення прогалін у внут-

рішньодержавному праві, з приводу здійснення міждержавних інтеграційних процесів; визначення прогалін в міждержавних інтеграційних процесах, які, в подальшому, потребуватимуть врегулювання міжнародно-правовими засобами). Відповідно правотворча діяльність СНД перспективно полягає у створенні правових принципів і норм, їх подальшому вдосконаленні, внесенні змін або припиненні. Як правило, в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність СНД, зафіксовано загальні норми, що регламентують правотворчий процес і не завжди передбачаються норми щодо чинності нормативних правових актів, прийнятих в рамках організації. Дослідження законодавства і практики держав-учасниць СНД щодо міждержавних договорів уможливує певні висновки про спільні та відмінні положення у національних законодавствах. Про це свідчать закони республік Казахстану, Молдови, Узбекистану, Білорусі, Російської Федерації, Вірменії, України тощо «Про міжнародні договори», у положеннях яких зафіксовано, що міжнародні договори здійснюються відповідно до норм міжнародного права або за згодою всіх учасників договору. Проте в законодавстві деяких держав-учасниць СНД зафіксовано також положення, які враховують як модельні закони Міжпарламентської Асамблеї СНД, так і конституційні норми або положення національних законів про міжнародні договори, які забезпечують національні інтереси [7].

Договірно-правовою базою консульських зносин держав-членів та держав-учасниць СНД є багатосторонні та двосторонні угоди на основі статті 5 Статуту СНД. Зокрема, до багатосторонніх угод відносять: Угоду про безвізове пересування громадян СНД по території держав-учасниць (1992 р.), Угоду про взаємне визнання віз держав-учасниць СНД (1999 р.), Конвенцію СНД про права і свободи людини (1998 р.), Угоду про спрощений порядок набуття громадянства (1996 р.), Угоду про порядок відбуття громадян з держави, яка не є учасницею СНД, та прибуття до неї (1997 р.), Угоду про співробітництво держав-учасниць СНД щодо боротьби з незаконною міграцією (1998 р.) та інші [8]. З двосторонніх угод, передусім, необхідно виділити консульські конвенції, підписані в межах СНД у 1992-1996 роках між державами – учасницями, які разом з Віденською конвенцією про консульські зносини (1963 р.) стали одними з основних джерел консульського права, в тому числі й розділ, що стосується виконання нотаріальної функції консула в країні перебування. Консульські конвенції є різними за обсягом (кількістю статей), проте за структурою, за деякими винятками, вони однотипні, оскільки, як правило, складаються з преамбули, визначень, порядку відкриття консульських установ, призначення і допущення глав консульських установ, привілеїв та імунітетів, консульських функцій, поваги до законів і правил перебування в акредитуєчій державі, заключних положень [9].

Водночас двосторонні консульські конвенції в межах СНД мають свою специфіку: деякі з них чітко поділяються за розділами, наприклад, консульські конвенції, підписані між Україною та Російською Федерацією чи між Російською Федерацією і Казахстаном; в інших окремо подаються лише визначення, а подальші статті не виділяються, хоча також згруповані тематично, наприклад, двосторонні консульські конвенції між Російською Федерацією та Грузією й Азербайджаном. Загалом структура двосторонніх консульських конвенцій, як правило, містить розділи:

1) «Визначення», в якому подаються визначення термінів «консульська установа», «консульський округ», «керівник консульської установи», «консульська посадова особа», «консульські приміщення», «консульський архів» тощо;

2) «Загальні положення про консульські зносини», які регулюють відкриття консульських установ, призначення і допущення глав консульських установ в країну перебування, зокрема:

а) положення про відкриття консульської установи, її класифікацію, місцезнаходження і консульський округ країни, що підписала конвенцію, сторони домовляються в кожному конкретному випадку додатково;

б) конвенції також визначають, що до призначення конкретної особи як глави консульської установи необхідно попередньо отримати згоду країни перебування;

в) всі конвенції передбачають, що держава(представниця) направляє дипломатичними каналами в МЗС країни перебування консульський патент, а керівник консульської установи відповідно починає виконувати свої функції після отримання екзекватури від держави перебування;

г) всі консульські конвенції, підписані між державами-учасницями СНД, містять спеціальну статтю про те, що посадові особи консульської установи мають бути громадянами держави, яку вони представляють;

д) окремо виділяються положення, які стосуються зобов'язання про повідомлення країни перебування щодо призначення, прибуття і відбуття співробітників консульських установ;

є) конвенції також передбачають наявність інституту почесного(позаштатного) консула та питання його призначення, що вирішується за згодою сторін;

3) «Привілеї та імунітети», в якому подається перелік привілеїв та імунітетів консульських посадових осіб і консульських установ. Загалом, зміст цього розділу вказує на повний імунітет консульських посадових осіб від юрисдикції країни перебування, тобто на імунітет, яким користуються дипломати. Зокрема, консульська конвенція між Україною і Російською Федерацією містить статтю 36, в якій йдеться про те, що «Консульські посадові особи користуються дипломатичними привілеями та імунітетом у повному обсязі, як дипломатичні агенти, відповідно до положень Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1963 року»;

4) «Консульські функції», який містить перелік функцій посадових осіб консульської установи, зокрема, перелік вчинення нотаріальних дій щодо легалізації та засвідчення документів, перекладу документів, виконання інших нотаріальних функцій, доручених акредитуючою державою. Так, у Консульській конвенції між Україною і Російською Федерацією виокремлено Розділ 3 «Консульські функції», де подано перелік вчинення нотаріальних дій посадовими особами консульської установи, зокрема, складання за заявою будь-якого громадянина актів і документів для використання в акредитуючій державі та поза її межами, переклад офіційних актів і документів на мову акредитуючої держави, легалізація офіційних документів, засвідчення оригінальності підписів і печаток на документах;

5) «Функції щодо спадщини»;

6) «Свобода пересування»;

7) «Свобода зносин»;

8) «Дипломатичне представництво» тощо;

9) «Заключні положення» [10].

Аналіз консульських конвенцій в межах СНД уможливорює висновки про те, що відповідні документи (консульські конвенції) регулюють відносини між державами, і стан консульських зносин відповідає загальному стану міждержавних відносин. Вони ґрунтуються, за текстом преамбули конвенцій, на принципах розвитку добросусідських відносин між державами, а також на принципах більш ефективного захисту прав та інтересів своїх громадян. Консульські конвенції першочергово стосуються питань захисту інтересів країни, яку вони представляють, захисту інтересів її громадян, юридичних осіб, зок-

рема, консул отримує в цьому повну підтримку країни перебування. Особливість консульської договірної практики в межах СНД виявляється і в тому, що консульські конвенції характеризуються новими юридично-технічними моментами, які є результатом спільної волі держав-членів (такими є безумовна рівність привілеїв та імунітетів консульських посадових осіб та членів їх сімей і привілеїв та імунітетів дипломатичних представників та членів їх сімей тощо)

З метою вироблення узгоджених принципів і правил, сприяння їх практичній реалізації і досягнення співробітництва в консульській сфері держави-члени СНД, згідно зі статтею 34 Статуту СНД, утворили Консультативну раду керівників консульських служб МЗС держав-членів СНД, яка до листопада 1998 року функціонувала на підставі Протоколу про принципи і цілі координації дій в консульській сфері. Тоді ж було узгоджено положення про Консульську раду, яка мала повноваження щодо розробки проєктів з удосконалення діяльності консульських служб держав-членів СНД, сприяння обміну досвідом та інформацією з консульських питань між державами. Проте упродовж тривалого періоду, пов'язаного з різними обставинами міждержавних зносин, внутрішньою політичною нестабільністю держав на пострадянському просторі, загостренням відносин між політичними лідерами тощо, діяльність Консульської ради СНД була малоефективною, хоча на засіданнях у 1999-2011 розглядалися проєкти Положення про консультативну раду глав консульських служб держав – учасниць СНД. Так, 9-10 серпня 2011 року у Мінську (штаб-квартирі СНД) відбулося засідання експертної групи з узгодження тексту проєкту Положення про Консультативний комітет керівників консульських служб МЗС держав-учасниць СНД (участь взяли представники Вірменії, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Російської Федерації, Таджикистану, Виконкому СНД та України як держави-засновниці Співдружності) і проєкту Рішення Ради міністрів закордонних справ СНД про ці документи. Проєктом Положення передбачається, що Консультативний комітет керівників консульських служб міністерств закордонних справ держав-учасниць СНД є органом співробітництва СНД у сфері консульських зносин, а його членами є глави консульських служб МЗС держав – учасниць Співдружності. Основні положення проєкту стосуються зміцнення добросусідства, взаємовигідного співробітництва, розвитку і зміцнення співробітництва між МЗС держав в межах СНД, забезпечення ефективної взаємодії консульських служб, сприяння вирішенню консульських завдань, спільних для держав-учасниць, розробка спільних проєктів угод, шляхів вирішення проблем, які виникають у консульській сфері, зокрема, й розширення положень про виконання нотаріальних функцій консула в акредитуєчій державі у зв'язку зі змінами у консульських статутах окремих держав [11].

Так, у Федеральному законі «Консульський статут Російської Федерації», ухваленому 5 липня 2010 року № 154-ФЗ, поряд з однотипними нотаріальними функціями консульських установ у розділі 4 «Дії по виконанню консульських функцій» у статті 26 «Нотаріальні дії, вчинювані консульськими посадовими особами», зафіксовано, що консульська посадова особа має: засвідчувати документи, у тому числі договори, заповіти, довіреності, крім договорів про відчуження нерухомого майна на території Російської Федерації, а також відчуження застави, частки в статутному капіталі товариств з обмеженою відповідальністю, створених на території держави [12]. Така стаття може вплинути на узгодження переліку нотаріальних дій консульської установи, передбачених у двосторонніх консульських конвенціях в межах СНД. Наприклад, у Консульському договорі Республіки Казахстан і України від 30 січня 1994 відповідна стаття відсутня, йдеться лише про те, що консульська посадова особа однієї держави на території іншої держави-

контрагента має право вести облік громадян акредитуючої держави, приймати будь-які заяви з питань громадянства; з питань легалізації та посвідчення консул вправі складати за заявою будь-якого громадянина акти і документи для використання в акредитуючій державі та за її межами; перекладати офіційні акти і документи на мову акредитуючої держави, засвідчувати справжність підписів і печаток на документах компетентних органів акредитуючої держави, підписи та печатки Міністерства закордонних справ держави перебування, а також зазначено, що консул вчиняє нотаріальні дії відповідно до законодавства Республіки Казахстан та міжнародних договорів, в яких бере участь Республіка Казахстан [13].

До міждержавних документів, що стосуються співробітництва держав у консульській сфері, відносять й Конвенцію держав-учасниць ГУУАМ(на теперішній час ГУАМ) про взаємне надання допомоги з консульських питань (Конвенцію ратифіковано Законом N 150-IV (150-15) від 12.09.2002), в якій містяться положення про подальший розвиток співробітництва в консульській сфері, удосконалення системи захисту законних прав та інтересів співгромадян на території третіх країн, підтверджується, що з питань, які не обумовлені у цій Конвенції, застосовуватимуться норми міжнародного права, багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів. У статтях конвенції йдеться про всебічне співробітництво консульських служб у різних сферах консульської діяльності й обмін досвідом роботи шляхом проведення консультацій, організації семінарів і обміну стажистами, налагодження між собою різних форм зв'язків. Держави – учасниці конвенції за взаємною згодою у кожному конкретному випадку будуть надавати одна одній допомогу по захисту прав та інтересів своїх громадян на території третіх держав, за згодою останніх, у випадку відсутності в цих державах дипломатичних представництв і консульських установ однієї з держав. Така допомога буде здійснюватися в рамках компетенції дипломатичного представництва або консульської установи і стосуватися: інформування по дипломатичних каналах про нещасні або смертельні випадки, що трапилися з громадянами держав – учасниць ГУАМ; надання сприяння, у рамках можливого, громадянам, які постраждали в результаті нещасних випадків або надзвичайних ситуацій, і інформування консульської служби відповідної держави; сприяння в організації розшуку громадян, місце перебування яких невідоме, з наступною передачею отриманої інформації консульській службі держави, громадянами якої вони є; інформування з питань медичної чи юридичної допомоги в державі перебування шляхом надання відомостей про відповідних фахівців; витребування і пересилання документів, необхідних для захисту законних інтересів громадян з соціально-правових, спадкових, майнових та інших питань; вивчення питань, що стосуються консульської тематики, у діяльності держави перебування і взаємної інформації про них. Питання, пов'язані із захистом прав та інтересів громадян держав-учасниць ГУАМ, будуть вирішуватися по дипломатичних каналах за взаємною згодою у кожному конкретному випадку, виходячи з можливостей та компетенції відповідних дипломатичних представництв і консульських установ. За взаємною згодою держав ГУАМ до цієї Конвенції можуть бути внесені зміни і доповнення, що оформляються окремими протоколами, які є невід'ємною частиною Конвенції і набувають чинності в передбаченому порядку [14].

Таким чином, консульські конвенції як в межах СНД, так і в межах ГУАМ виступають джерелами консульського права, регулюють відносини між державами у консульській сфері, зокрема, виявляють специфіку вчинення нотаріальних дій консульськими посадовими особами, враховуючи і норми міжнародного права, і норми двосторонніх угод, зафіксованих у договорах пострадянських держав.

Список використаних джерел

1. Моисеев Е.Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ: учебное пособие / под ред. Бекашева К.А. – М., Юристь, 1997. – 272 с.
2. Моисеев Е.Г. Десятилетие Содружества: международно-правовые аспекты. – М.: Книга и бизнес, 2002. – 284 с.
3. Курашвили А.Ю. Заключение и имплементация международных договоров по Венской конвенции о праве международных договоров и законодательству государств-участников СНГ: сравнительно-правовой анализ: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.10. – Спб, 2007. – 20 с.
4. Саматов О.Ж. Международно-правовое регулирование межгосударственных отношений в Содружестве Независимых Государств : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 М., 2005. – 41 с.
5. Шумілов А.С. Міжнародно-правове співробітництво пострадянських держав (на прикладі країн СНД): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
6. Ісаханова Н.І. Міжнародно-правове регулювання зовнішньоекономічних зв'язків України з державами-учасниками СНД: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К., 1999. – 23 с.
7. Устав СНГ: официальный сайт СНГ . [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk/by/news.php?id=262>
8. Нормативная база СНГ: официальный сайт СНГ . [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk/by/news.php?id=262>
9. Консульська конвенція між Україною і Російською Федерацією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin>
10. Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.besthavo.ru/fed1994/data03/tex>
11. Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Грузия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.businessrealty.ru>
12. Исполнительный Комитет СНГ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk/by/news.php?id=262>
13. Федеральный закон «Консульский устав Российской Федерации» от 5.07.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/9556.html>
14. Конвенція держав-учасниць ГУУАМ про взаємне надання допомоги з консульських питань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_097&new=1