

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ

О.М. Торшина

Кафедра международного права
Дипломатическая академия МИД России
ул. Остоженка ул., 53/2, Москва, Россия, 119992

В статье рассматриваются некоторые ключевые исторические моменты развития консульской службы и становления консульского права. С течением времени круг вопросов, входящих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. Изменения в характере и содержании международных отношений в последние годы в современном мире неизбежно накладывают свой отпечаток и на консульские отношения между государствами, вносят коррективы в современное консульское право и его принципы.

Ключевые слова: консульское право; консульские отношения; консульская юрисдикция; консульское учреждение; консульская служба; консульские конвенции.

В мае 2009 г. отмечалось 200-летие создания консульской службы Министерства иностранных дел России. Совершенно очевидно, что за несколько последних лет она эволюционировала от решения преимущественно прикладных задач к участию в крупномасштабных проектах, имеющих важное значение для нашей страны, причем в таких разнообразных областях, как совершенствование нормативной правовой базы консульской деятельности, с одной стороны, и обеспечение стратегических внешнеполитических задач, с другой.

Статья представляет собой лишь тонкий исторический срез становления консульской службы и формирования консульского права.

Институт консулов возник в рабовладельческую эпоху задолго до появления постоянных посольств и по праву считается одним из старейших институтов консульского права. Как и все институты современного международного права, он развивался в тесной связи с изменениями, происходившими в политике государств. Становление института консульства было связано с ростом международной торговли и мореплавания.

В древнем мире иностранцы рассматривались как потенциальные враги. Так, по законам Ману (индийский памятник I в. до н.э.) местным жителям запрещались всякие сношения с иностранцами.

Со временем, отмечает известный русский юрист-международник Ф.Ф. Мартенс, народы пришли к выводу, что «нельзя провести совершенно последовательно замкнутость или враждебность, провозглашенную ими верховным принципом своих взаимных отношений, и возникновение между ними сношения привели к изысканию средств обеспечить свою личную свободу и права на чужой территории» [8. С. 53].

Родиной консульского института являются Греция и Рим, где рост торговых и международно-политических отношений имел беспрецедентный для древнего мира масштаб. Исходя из политических и экономических интересов, они устанавливали отношения с другими странами. Древнейшим прообразом института консулов в Греции была «проксения», то есть гостеприимство. Иностранцы обращались за покровительством к знатным гражданам города — проксенам, которые брали на себя обязанность защищать их интересы. Подсчитано, что более 78 греческих полисов пользовались институтом проксении [15. Р. 305].

Функции проксенов были обширны: они обеспечивали защиту иностранцам, безопасность их капиталовложений, способствовали продаже их товаров, выступали свидетелями при составлении иностранцами завещаний, предоставляли возможность иностранцам осуществлять их религиозные обряды. Кроме того, они были своего рода посредниками между полисами, интересы которых представляли, и властями своего города. Иногда проксены выполняли важные дипломатические поручения от имени представляемых иностранцев.

В Древнем Риме такую же функцию, как проксены в Греции, выполняли преторы. С развитием торговли между Римом и другими городами возникла необходимость в предоставлении определенных прав иностранцам. Для покровительства им в конце III в. до н. э. был создан институт так называемых преторов — чиновников, обязанностью которых было заботиться об иностранцах и решать споры, где одна или обе стороны были иностранцами. Преторы назначались из числа сенаторов, а иногда и отдельных граждан [6. С. 11].

Греческие проксены и римские преторы в рабовладельческую эпоху выполняли некоторые функции, свойственные современным консулам, и в первую очередь нештатным (почетным) консулам. Это, например, функции по защите подданных представляемого государства и оказания им всесторонней помощи. Древнейшие институты покровительства иностранцам (проксения) бесспорно являются прообразом современного консульского права [7. С. 16]. Примечателен и тот факт, что нынешние греческие консулы также именуется проксенами [10. С. 16]. Вместе с тем есть и различие, которое состоит в том, что в Древнем Риме само государство с помощью своих органов оказывало покровительство иностранцам, находившимся на его территории. В современных международных отношениях государство оказывает покровительство своим собственным гражданам в государстве их пребывания, направляя туда для этих целей специальных должностных лиц (консулов).

Таким образом, зарождение консульского института в Древнем Риме было обусловлено развитием торговли и мореплавания, политических и культурных

отношений между государствами-полисами. Все это также свидетельствует о том, что в это время стали складываться отдельные нормы консульского права [6. С. 12].

После падения Римской Империи мы находим закон Визиготов пятого столетия, который устанавливает своего рода суд иностранцев, уполномоченный осуществлять юрисдикцию над иностранцами в соответствии с их собственными национальными законами. Эти иностранцы, выступавшие в качестве судей, были названы *telonarii*. Согласно Пардессу, этот закон Визиготов является одним из наиболее древних примеров консульской юрисдикции [13. Р. 59].

В более развитых формах институт консульского представительства сложился в эпоху средневековья вследствие развития торгово-экономических связей государств Средиземноморья. Крестовые походы создали условия для развития торговли и мореплавания между городами Средиземноморья и Ближнего Востока, что, в свою очередь, вызвало необходимость защиты купцов и торговых судов. В этой связи консульский институт получает свое дальнейшее развитие. Статус консулов и их функции закреплялись в специальных кодексах.

Быстрое развитие торговли привело к созданию новых институтов, призванных обслуживать иностранных купцов и мореплавателей. Это были так называемые коммерческие (торговые) суды, которые учреждались в торговых городах и разрешали споры и претензии, возникавшие между иностранными купцами в соответствии с национальными законами. Так, например, в торговых городах Италии, Испании, Франции купцы путем голосования избирали из своей среды арбитражных судей в коммерческих спорах. Они назывались *Juges Consuls* или *Consuls Marchands*. Таким образом, судебная функция консулов была ведущей в Средние века [6. Р. 12].

С самого начала существования консульский институт был связан со специфическими образованиями средневековой Европы: городами-республиками. Именно город-республика в лице городского ректора, мэра, подеста или городского совета обладал правом назначения консула (в переводе с латинского слово «консул» означает «человек совета»).

Нередко на консулов возлагались дипломатические функции. Во многих странах Средиземноморья они поддерживали непосредственные контакты с главами государств, выполняли дипломатические поручения, например, вели дипломатические переговоры.

Долгое время консульские отношения осуществлялись на основе международного обычая. В XI–XVI вв. почти все страны Европы имели своих консулов в иностранных государствах. К этому и более позднему периоду государства начинают заключать консульские договоры. Первоначально они заключались между христианскими странами и мусульманскими монархами и назывались «капитуляциями», которые значительно увеличили силы и влияние консулов. Генуя (1453 г.), Венеция (1454 г.), Франция (1535 г.) подписали капитуляции с Турцией. По этим договорам их консулы в Турции получили право гражданской и уголовной юрисдикции над своими гражданами [3. С. 15].

К сожалению, самый старый и один из наиболее известных кодексов, *Lex Rhodia*, дошел до нас в значительно сокращенной форме.

Первый кодекс, который содержит нормы, определяющие функции консулов, известен как *Таблицы Амальфи* и, вероятно, датируется одиннадцатым столетием, хотя некоторые авторы датируют его пятнадцатым.

Согласно правилам, установленным в этом кодексе, капитаны при прибытии судна в порт или его убытии должны были посетить консулов. Консулы имели право наказывать моряков, которые не выполнили условия контрактов с владельцами.

Уже в средние века консулов стали подразделять на генеральных консулов, консулов и вице-консулов. Круг их прав и обязанностей был различным. К типичным функциям консула относились: судебные функции в отношении подданных представляемого государства; функции наблюдения за исполнением заключенных договоров между представляемым государством и государством пребывания; обеспечение защиты частных прав и интересов подданных представляемого государства; нотариальные функции в отношении торговых сделок, наследования, регистрации фактов рождения и смерти. К привилегиям консулов в то время относили: личную и имущественную неприкосновенность; освобождение от налогов и сборов; право использовать герб и щит представляемого государства; право носить оружие.

В XVI в. происходит заметное снижение роли консулов в межгосударственных отношениях. Это произошло в основном по двум причинам: во-первых, появлялось все больше и больше постоянных дипломатических представительств; во-вторых, практически повсеместно юрисдикция над иностранными купцами была передана в ведение государств, где они проживают. Обе причины связаны с коренными преобразованиями в Европе, в результате которых были образованы централизованные государства-нации. Во франко-голландском договоре 1739 г. было предусмотрено, что «Впредь консулы не будут приниматься ни одной из сторон, а если будет сочтена необходимость посылки резидентов, агентов, комиссаров или других, они смогут располагаться только в обычной резиденции двора» [15. Р. 10]. Но вскоре выяснилось, что дипломатические представительства, занятые общеполитическими и представительскими вопросами, оказались не в состоянии должным образом обеспечить защиту торгово-промышленных интересов государства. Со второй половины XVIII в. государства вновь обращаются к испытанному на практике институту консулов. Начинается новый этап развития этого института, заключаются специальные консульские договоры и конвенции, ведется работа по кодификации консульских функций, привилегий и иммунитетов. Первым международно-правовым документом по консульским вопросам была франко-испанская консульская конвенция, подписанная 13 марта 1769 г., а в 1788 г. — франко-американская; эти консульские конвенции явились первым шагом на пути кодификации консульского права [3. С. 20].

Ученые-историки так и не пришли к окончательному выводу о том, когда же было основано первое консульское учреждение. Мильниц считает, что основание первого консульского учреждения предшествует десятому столетию, и торговцы Пизы были первыми лицами, получившими эти привилегии в Леванте [16. Р. 388]. Французский юрист Пол Фаучайле заявляет, что византийский император в Константинополе предоставил венецианцам право посылать государственных чиновников для того, чтобы судить их граждан по гражданскому и уголовному праву, в 1060 г.

С XVI в. европейские государства стали брать консульские учреждения под свой прямой контроль. С этого периода консулы назначались исключительно высшими органами государства, которые определяли порядок их деятельности, права и привилегии. Они делились на генеральных консулов, консулов и вице-консулов. С закреплением в международном праве принципа государственного суверенитета, упрочением централизованной власти консульская юрисдикция в Европе была отменена. Однако вопросы юрисдикции сохранились у консулов в странах Азии и Африки. Европейские государства стремились не только сохранить, но и расширить юрисдикцию своих консулов в этих странах путем заключения неравноправных соглашений (капитуляций).

В начале XX в. возрастает количество консульств, закрепляется их деление на штатные и нештатные, в ряде стран консульские службы реформируются, издаются консульские уставы. В этот же период заключаются многосторонние консульские конвенции регионального характера: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г. и Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г.

К 1933 г. в мире было заключено более 900 соглашений по вопросам консульских сношений и иммунитетов [6. С. 133]. В рамках Лиги Наций предпринималась попытка кодификации консульского права, но она закончилась безуспешно из-за многочисленных различий консульской практики государств и противоречивости различных доктрин. Какой-либо единой основы для организации и функционирования консульской службы не существовало до 50-х годов прошлого столетия.

Деятельность консульских учреждений в период после Второй мировой войны частично базировалась на договорном праве, а частично на нормах международного обычного права. Но в данный период времени роль консульских учреждений невероятно возросла, так как всесторонне развивались международные связи. Соответственно, возросла необходимость в кодификации консульского права.

Генеральная Ассамблея ООН, учитывая, что задачей ООН является «прогрессивное развитие международного права и его кодификация» [14. Р. 131], 6 декабря 1949 г. приняла резолюцию о разработке проекта конвенции о консульских сношениях и иммунитетах. В 1960 г. Комиссия международного права разработала проект конвенции, который состоял из 65 статей и был направлен правительствам для представления замечаний. В 1961 г. Комиссия пересмотре-

ла проект, учтя замечания правительств, и представила его на 16-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Генеральная Ассамблея постановила созвать в марте 1963 г. Международную конференцию полномочных представителей государств для изучения данного проекта. В конференции приняли участие 92 государства. Была подписана универсальная конвенция, которая регулирует практически все аспекты консульских отношений между государствами — участниками конвенции [2. С. 10].

Что касается развития консульской службы России, то в XVI в. Россия принимала на своей территории иностранных консулов. Иностранные постоянные дипломатические представительства в России появились раньше российских за границей.

В 1549 г. первый русский царь Иван IV Васильевич (Грозный) назначил Ивана Михайловича Висковатого руководителем «Посольского приказа», поручив ему принимать грамоты, привезенные иностранными послами царю.

И.М. Висковатый встречался с иностранными послами, выезжал для переговоров в разные страны, готовил соглашения, приводил к присяге бояр, хранил тайный архив царя и царскую печать. При его содействии в 1554 г. английскому Обществу торговли с Россией было предоставлено право иметь консула, наделенного властью судить и наказывать своих соотечественников [16. Р. 388].

Уже с 1585 г. в Москве пребывал английский резидент, который выполнял в основном консульские функции. С 1623 г. английские резиденты действовали непрерывно. В XVII в. в России открылись консульства Дании (1625 г.), Швеции (1631 г.), Польши (1673 г.).

Стоит вспомнить и выезд 2 марта 1697 г. «Великого посольства» из Москвы в Европу, насчитывающего около 250 человек, включая 80 дворян. В составе посольства был представлен весь цвет российской дипломатии. Под именем бомбардира Петра Михайлова инкогнито находился 23-летний царь Петр I, впервые отправившийся за границу. Обосновавшись в Амстердаме, посольство занялось изучением морского дела, кораблестроения и навигации, установлением знакомств с европейскими учеными.

Эта поездка в Европу дала мощный импульс развитию дипломатических и консульских отношений с Голландией, Австрией, Францией, Англией, Пруссией и другими государствами.

Не случайно первые русские консульства были учреждены в Амстердаме (1707 г.), Венеции (1711 г.), Париже (1715 г.), Вене (1718 г.), Бордо (1723 г.) [1. д. 2–12].

В конце 20-х гг. XVII в. появились «датские приказчики» [4. С. 2]. В 1631 г. Нидерландам было разрешено иметь своего резидента, но воспользовались они этим правом только в 1678 г. С 1631 г. в Москве постоянно находились шведские агенты. Польские были допущены лишь в 1673 г. Официально резиденты назначались «для удобнейшего по делам изустно, нежели через почту, донесения» [5. С. 5].

Значительная активизация торговых и других связей России при Петре I, возросшее число русских подданных, выезжавших в другие страны, в конечном счете явились предпосылками создания российского консульского института.

«Всего менее чем за четверть века при Петре I было создано 17 дипломатических представительств России, в также целый ряд консульских учреждений «для предостереженья интересов его царского величества» [4. С. 5]. В свою очередь, иностранные государства, учитывая возросшее влияние России на международные дела, продолжали создавать свои посольства и миссии в Москве и Петербурге. К моменту образования Коллегии иностранных дел их насчитывалось 11.

Естественно, что этот вновь создаваемый институт должен был получить соответствующую организацию. Учреждениями, ведающими деятельностью российских консулов за границей, были Правительствующий Сенат и Государственная коммерц-коллегия.

С приходом к власти Александра I в России была начата реформа центрального управления. Коллегиальную систему, принятую еще при Петре I, должна была сменить министерская, основанная на единоначалии.

3 (15) мая 1809 г. по представлению министра иностранных дел Николая Петровича Румянцева императору Александру I была создана в рамках МИД «Экспедиция консульских дел» (департамент консульской службы). Экспедиция подчинялась непосредственно министру и состояла при его канцелярии. Руководители департаментов (подразделений) МИД назначались министром и утверждались императором. Первым руководителем экспедиции был назначен опытный чиновник в торговых и консульских вопросах Борель.

После образования этого подразделения консульская и дипломатическая службы были официально объединены под флагом МИД России.

Права и обязанности консульских представителей России за рубежом были изложены в первом Консульском Уставе. Этот Устав был утвержден императором Александром I 25 октября 1820 г.

Устав был составлен в значительной степени на основе французского законодательства. В нем были определены полномочия и обязанности российских консулов в торгово-экономической и юридической областях, в частности, в судебной сфере, в случае возникновения тяжб и споров между русскими подданными — моряками и купцами.

В 30-е гг. расширялась консульская сеть России в Европе и Америке. В 1833 г. были вновь утверждены консульства в Гавре и Руане, в 1839 г. — миссия при дворе Гессен-Дармштатском, два вице-консульства в Бразилии — в Порто-Алегро и в Алагоз, а также агентство в Чили [1. С. 5]. К 1833 г. министерством были учреждены 24 генеральных консульств, 35 консульств и 36 вице-консульств.

Консулы на российской консульской службе делились на штатных и нештатных.

В 1858 г. был принят второй Консульский Устав [11. С. 467], в котором, главным образом, были изложены права и обязанности русских консулов в Европе и Америке.

В развитие предыдущего Устава в Уставе 1858 г. более подробно излагались положения о судебной власти консулов, что имело в то время практическое значение для рассмотрения споров в сферах торговли и мореплавания.

Во второй половине XIX в., с приходом 15 апреля 1856 г. на пост министра иностранных дел России Александра Михайловича Горчакова, который он непрерывно занимал в течение 26 лет (до 28 марта 1882 г.), значительно возрастает роль внешней политики, совершенствуется структура МИД. С учетом роста влияния России в мире возникла необходимость более полного изложения правил деятельности русских консулов. В этих целях в 1893 г. был принят новый Консульский Устав, включающий 203 статьи [12. С. 5].

В XIX — начале XX в., до Октябрьской революции 1917 г., продолжали активно развиваться консульские отношения с Европой, Азией, Северной и Южной Америкой, вносились изменения в юридические документы, регулирующие деятельность российских консулов.

Немаловажную роль в формировании института консульской службы России сыграли заключенные Россией с другими государствами консульские конвенции, в которых получили дальнейшее развитие положения международного консульского права о привилегиях, льготах и правах, предоставляемых консулам, а также межгосударственные договоры о торговле и мореплавании, например: трактат о торговле и мореплавании между Россией и Бельгией, заключенный 28 мая (9 июня) 1858 г. (ст. 17–20) [9. С. 57]; между Россией и Австрией от 2 (14) сентября 1860 г. (ст. 11, 16–19) [9. С. 64] и др.

Таким образом, заключенные Россией в XIX в. двусторонние консульские конвенции и соглашения, трактаты о торговле и мореплавании, а также Консульские уставы России стали элементами в формировании консульского права в системе международного публичного права в подготовке универсальных правовых документов о консульских сношениях.

В 1903 г. выходит очередной Консульский Устав, которому суждено было стать последним в царской России. Устав опубликовали в 1904 г. в Своде законов Российской империи (том XI, часть 2), составленном повелением государя императора Николая I.

Подводя некоторые итоги представленного экскурса в историю становления консульской службы царской России, можно определенно сказать, что в начале XX в. сеть российских консульских учреждений была достаточно распространенной в Европе, Северной и Южной Америке, Азии и частично в Африке.

После октября 1917 г., с появлением Советского государства на международной арене, возникла необходимость в регулировании его консульской деятельности.

Предстояло вновь сформировать консульскую службу. Ее функции определялись декретом Совета народных комиссаров (СНК) от 18 октября 1918 г. «Об

организации консульств». В данном акте были сформулированы основные принципы консульских отношений РСФСР с другими странами в соответствии с нормами международного права.

К концу 1921 г., когда число консульств РСФСР достигло 30, была издана Консульская инструкция и разработаны более детальные правила о тарифе консульских пошлин, о нотариальной деятельности и о совершении актов гражданского состояния консулами. В декабре 1922 г. был создан СССР и появилась необходимость регулировать консульские отношения уже этого государства.

8 января 1926 г. в СССР был принят Консульский устав. Он состоял из семи разделов, которые содержали главы об общих началах деятельности советского консула, о консульских учреждениях, их личном составе, функционировании и порядке обжалования действий консулов.

При разработке Консульского устава СССР, утвержденного 25 июня 1976 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР, были учтены изменения в советском законодательстве, положения Консульских конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, в частности Консульской конвенции между Правительствами СССР и США (подписана 01.06.1964, вступила в силу 13.06.1968), а также Венской конвенции о консульских сношениях, подписанной 24 апреля 1963 г. (СССР присоединился к конвенции в 1989 г.). Таким образом, происходит интеграция консульского права СССР с международными нормами и практикой деятельности консульских учреждений.

Изменения в характере и содержании международных отношений в последние годы в современном мире неизбежно накладывают свой отпечаток и на консульские отношения между государствами, вносят коррективы в современное консульское право и его принципы.

В настоящее время на территории Российской Федерации действуют более 80 консульств иностранных государств. Строго говоря, по смыслу Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., именно эти учреждения относятся к числу консульских. Помимо консульств соответствующие функции исполняют также 147 консульских отделов посольств, а также 76 почетных консульских должностных лиц иностранных государств.

В настоящее время Консульский департамент является одним из крупнейших функциональных подразделений МИД России, курирующим деятельность консульской службы России. Расширяется география консульского присутствия: по состоянию на 1 марта 2009 г. департамент руководит работой 234 консульских учреждений за рубежом, оказывает им практическую помощь и осуществляет оперативное руководство в выполнении консульских функций, разрабатывает международные соглашения и нормативно-правовые документы по консульским вопросам.

Разумеется, вышесказанное представляет собой лишь достаточно тонкий срез той огромной и разнонаправленной работы, которая осуществляется российской консульской службой МИД России в настоящее время.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Архив внешней политики Российской империи ИДД МИД России (АВПРИ). Отчеты. — 1839. — Д. 6. — Л. 325.
- [2] *Блищенко И.П., Дурденевский В.Н.* История возникновения и развития дипломатического и консульского институтов. — М., 1962.
- [3] *Бобылев Г.В., Зубков Н.Г.* Основы консульской службы. — М.: Международные отношения, 1986.
- [4] *Веневитинов М.А.* Русские в Голландии. Великое посольство 1697–1698 гг. — М., 1897.
- [5] *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. — М., 1945. — Т. 1.
- [6] *Дурденевский В.Н.* Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957–1959 гг. // Советский ежегодник международного права, 1961. — М.: Наука, 1962.
- [7] Консульское право и консульская служба. — Алма-Ата, ДАНЕКЕР, 2000.
- [8] *Мартенс Ф.Ф.* О консулах и консульской юрисдикции на Востоке. — СПб., 1873.
- [9] Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). — Изд. 2. — Т. 33, отделение 2. — № 33424.
- [10] *Санцов В.Л.* Учебник консульского права. — М., 1926.
- [11] Сборник действующих трактатов и конвенций, имеющих отношение к военному мореплаванию, с приложением Консульского Устава. — СПб., 1885.
- [12] Свод законов Российской империи. — 1893. — Т. X, часть 2.
- [13] *Geoffrey Butler and Simon MacCoby.* The Development of international Law. — London, 1928.
- [14] *Graham H. Stuart,* American diplomatic and consular practice. — New York, London, 1936.
- [15] *Luke T. Lee.* Consular Law and Practice. — 1961.
- [16] *Militz.* Manuel des Consuls. — Londres, 1837. — Т. II.

**HISTORY OF BECOMING AND DEVELOPMENT
OF CONSULAR SERVICE****O.M. Torshina**

The Department of International Law
Diplomatic Academy Ministry of Foreign Affairs of Russia
53/2, Ostozhenka st., Moscow, Russia, 119992

The article is devoted to some key historical moments of development of consular service and consular law trends. Over time, the range of issues within the competence of consular institutions has been steadily expanding, and their functions have increasingly become more and more comprehensive. Over the last years, changes of the character and content of international relations have been invariably impacting consular relations between states, correcting modern consular law and its principles.

Key words: consular law; consular relations; consular jurisdiction; consular post; consular agency; consular convention.