

## КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ

Вячеслав Долгов \*

*В статье рассматриваются особенности института консульской службы в Российской Федерации. В статье подробно анализируются историко-теоретические аспекты консульской деятельности, а также – актуальные вопросы ее правового регулирования.*

### Понятие консульской службы.

В мае 2009 года исполнилось 200 лет консульской службе Министерства иностранных дел Российской Федерации. Поздравляя с юбилеем консульских сотрудников, министр иностранных дел России С.В. Лавров отметил, что «со времени подписания 3 мая 1809 года императором Александром I Указа «Об учреждении Экспедиции консульских дел» Консульский департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации прошёл большой и славный путь. Сегодня всесторонняя защита и обеспечение прав, а также законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, входит в число приоритетов Российского государства. Практическая работа на этом направлении возложена на Консульскую службу МИД России».

История появления Консульского института восходит к древним временам, когда развитие мореплавания и торговли потребовало международно-правового регулирования прав иностранцев на чужих землях. Как отмечал известный русский юрист-международник Ф.Мартенс, «возникшие сношения (между народами и государствами-полисами) привели к изысканию средств обеспечить свою личную свободу и права на чужой территории».

Прообразом Консульского института стала «**проксения**» («гостеприимство» в переводе с греческого языка) в древней Греции. Проксеном был гражданин греческого города-полиса, официально назначенный представлять на его родине интересы другого полиса и его граждан в своей стране. Приезжающие иностранцы обращались к проксенам за содействием в размещении и обеспечении пребывания, за покровительством и, если требовалась, защитой своих прав. Проксены выступали свидетелями при составлении иностранцами завещаний, устанавливали порядок ликвидации наследства иностранца, наблюдали за продажей товаров и оказывали другое содействие иностранным купцам, обеспечивали иностранцам доступ в храмы для отправления религиозных обрядов в чужом государстве-городе. Нередко проксены выполняли роль посредника между государством-городом, которое они представляли, и властями своего города. Через них велись дипломатические переговоры, они принимали участие в составлении договоров с представляемыми государствами.

Поскольку проксены назначались иностранным государством из числа подданных страны пребывания, то от них трудно было ожидать полной лояльности и, тем более, повиновения иностранному государству. С учётом

\* Долгов Вячеслав Иванович, профессор кафедры дипломатии МГИМО(У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол

юридической шаткости их положения, поскольку они были гражданами своего государства, проксены обычно назначались из числа именитых людей, пользовавшихся большим влиянием и авторитетом на родине. К примеру, известный греческий философ Демосфен и историк Фукидид были проксенами.

При выполнении своих функций проксены пользовались определёнными привилегиями. Они освобождались от уплаты большинства налогов, обладали правом на беспошлинный ввоз и вывоз товаров, на первоочередное рассмотрение дел в судах, пользовались специальной печатью с гербом представляемого государства и помещали щит с изображением герба у входа в своё жилище. Проксения, таким образом, являлась особым институтом, призванным оказывать помощь иностранцам. В наше время она получила прямое продолжение в виде почётных (нештатных) консулов.

В качестве самостоятельной отрасли международного права, консульское право сформировалось лишь к середине XX века. Сейчас оно является неотъемлемой частью международного права и представляет собой совокупность норм, международных договоров, обычаев и внутригосударственных актов по консульским вопросам, регулирующих взаимоотношения в этой области субъектов международного общения и определяющих правовой статус консульских учреждений и консульских работников.

До начала XX века консульское право было преимущественно «обычным», т.е. основанным на обычаях и внутреннем праве. Современное консульское право является «конвенционным», базируется на конвенциях и международных договорах. Немаловажной особенностью является его органическая связь с дипломатическим правом.

### **Нормативно-правовое регулирование консульской деятельности.**

Консульская деятельность Российской Федерации, как и других государств, регулируется нормами международных договоров и соглашений; двусторонних консульских соглашений и конвенций; нормами внутригосударственного (национального) законодательства. Эти три компонента и представляют собой своеобразную правовую «триаду», регу-

лирующую консульскую деятельность Российской Федерации.

Первой и основополагающей составляющей триады являются многосторонние соглашения и конвенции по консульским вопросам. К ним относятся Венская конвенция 1961 года о дипломатических сношениях и Венская конвенция 1963 года о консульских сношениях. Венская конвенция 1961 года кодифицировала международно-правовые нормы в сфере межгосударственного взаимодействия и стала своеобразной «матрицей» принятого в апреле 1963 года другого фундаментального международно-правового документа – «Венской конвенции о консульских сношениях».

Не ограничиваясь констатацией смысловой и правовой связи между Венскими конвенциями о дипломатических и консульских сношениях, авторы в п. 2 ст. 3 Консульской конвенции зафиксировали принципиально важный момент: «Ни одно из положений настоящей Конвенции не должно истолковываться как препятствующее выполнению дипломатическим представительством консульских функций». Тем самым нормативно была закреплена неразрывная связь дипломатической и консульской службы, дипломатического права с консульским правом. На практике это выразилось в повсеместном наличии в составе дипломатических представительств в иностранных государствах консульских отделов, которые стали ведущими учреждениями в осуществлении консульской деятельности на территории государства пребывания.

В Конвенции систематизированы нормы международного консульского права; обобщена консульская практика; зафиксированы принципы суверенного равенства государств при установлении консульских отношений; отмечена взаимосвязь при установлении дипломатических и консульских отношений и независимость консульских отношений при разрыве дипломатических отношений; обоснована возможность выполнения консульских функций дипломатическими представительствами. Даны определения таких понятий, как консульское учреждение, консульский округ, консульское агентство, консульское должностное лицо, консульский служащий, работники консульского учреждения. Специально выделяются штатные и не-

штатные (почётные) работники консульств.

Основными функциями консульских учреждений являются:

- защита интересов представляемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом;
- содействие развитию торгово-экономических, научных и культурных связей между представляемым государством и государством пребывания;
- получение законными путями информации о торгово-экономической, научно-технической и культурной жизни страны пребывания и доведение этой информации до представляемого государства;
- ведение паспортно-визовой работы, выдача паспортов и проездных документов гражданам представляемого государства и виз лицам, желающим поехать в представляемое государство;
- исполнение обязанностей нотариуса, регистратора актов гражданского состояния;
- обеспечение представительства граждан представляемого государства в судебных и иных учреждениях с целью защиты их прав и интересов;
- осуществление прав надзора и инспекции судов и самолётов, несущих флаг представляемого государства;
- информирование граждан представляемого государства о законах и обычаях страны пребывания;
- учёт граждан представляемого государства.

Венская конвенция рассматривает также вопросы установления консульских отношений, открытия консульских учреждений и их классификацию, порядок назначения глав консульских учреждений, назначения работников консульского персонала и прекращения их полномочий, иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их персонала. Конвенция, таким образом, представляет собой всеобъемлющий документ, который регламентирует практически все вопросы консульских отношений между государствами.

Консульские функции могут осуществляться как дипломатическими представительствами (имеющимися в их составе консульскими отделами), так и самостоятельными консульскими учреждениями в государстве пребывания, которые

работают под общим руководством Посла Российской Федерации.

Главы консульских учреждений при направлении в будущую страну пребывания должны иметь консульский патент и получить согласие её властей на начало деятельности в виде консульской экзекватуры. Консульский патент и консульская экзекватура предусматриваются только для глав самостоятельных консульских учреждений. Для заведующих консульскими отделами посольств они не требуются.

В последнее время всё чаще практикуется предварительное уведомление министерства иностранных дел будущей страны пребывания о предполагаемом назначении главы консульского учреждения. При отсутствии возражений на его назначение будущий глава консульского учреждения фактически формально передает в МИД страны пребывания свой консульский патент и столь же формально получает в ответ консульскую экзекватуру.

Численность персонала консульских учреждений определяется по усмотрению государства пребывания и «не должна выходить за пределы, которые принимающее государство считает разумными и нормальными». Это положение Венской конвенции 1963 года нередко вызывает нарекания. В своё время оно стало одной из причин длительной задержки с присоединением нашего государства к Венской конвенции о консульских сношениях.

Венские Конвенции о дипломатических сношениях 1961 года и о консульских сношениях 1963 года чётко зафиксировали, что иммунитеты и привилегии «предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций от имени представляемого ими государства» соответственно дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Однако, если дипломатические представительства и их сотрудники имеют полный, так называемый представительный иммунитет, который максимально возможно охватывает практически все категории иммунитетов и привилегий, то консульские должностные лица наделяются лишь функциональным (служебным) иммунитетом, т.е. пользуются иммунитетом при исполнении своих служебных обя-

занностей. Например, они могут быть задержаны или арестованы «на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений».

Консульская служба регулируется не только международным, но и национальным российским законодательством. Основой внутригосударственного (национального) правового регулирования консульской деятельности является Конституция Российской Федерации, ряд статей которой прямо или косвенно посвящены консульской деятельности, главным образом в вопросах гражданства, свободы передвижения и выезда за пределы Российской Федерации, получения гражданства иностранного государства.

К числу важнейших федеральных законов, регулирующих деятельность консульской службы на современном этапе, относится новый «Консульский Устав Российской Федерации» от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ. Документ состоит из 6 глав (общие положения, консульское учреждение, консульские должностные лица, действия по выполнению консульских функций, почётный консул Российской Федерации, заключительные положения) и 41 статьи. Устав определяет основные задачи консульской деятельности и ее правовые основы, закрепляет права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц за пределами Российской Федерации. В целом консульская деятельность призвана содействовать развитию добрососедских и дружественных отношений Российской Федерации с другими государствами, расширению экономических, торговых, научно-технических, культурных и иных связей.

В ст. 5 Консульского устава в нормативном порядке закреплены основные консульские функции: рассмотрение вопросов гражданства и исполнение по ним решений; оформление и выдача документов, удостоверяющих личность российского гражданина за пределами России (т.е. загранпаспортов), а также документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан; осуществление учёта российских граждан,

временно находящихся или постоянно проживающих на территории консульского округа; принятие мер по защите прав и законных интересов российских граждан, находящихся под арестом, заключённых в тюрьму, взятых под стражу, либо задержанных, а также по розыску пропавших без вести на территории консульского округа; оказание содействия российским гражданам в реализации их избирательных прав; государственная регистрация актов гражданского состояния; совершение нотариальных действий; консульская легализация иностранных официальных документов; истребование документов, касающихся прав и интересов граждан и юридических лиц; принятие мер по охране прав и законных интересов граждан Российской Федерации, над которыми требуется установить опеку или попечительство; оказание содействия судам, военным кораблям, воздушным судам, средствам подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта, а также членам их экипажей; принятие мер в области санитарной, фитосанитарной и ветеринарной защиты; принятие мер по учёту, обеспечению сохранности и благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, находящихся в пределах консульского округа.

Гл. 2 Консульского устава определяет статус консульского учреждения Российской Федерации за рубежом, классы консульских учреждений, порядок их открытия и режим последующей деятельности, использование государственной символики Российской Федерации, консульских архивов, привилегий и иммунитетов консульских учреждений. Рассматривается статус консульских должностных лиц, их привилегии и иммунитеты. Особо акцентируется внимание на действиях российских консульских учреждений по обеспечению прав и законных интересов граждан Российской Федерации, временно находящихся или постоянно проживающих за пределами Отечества на территории консульского округа.

Консульская деятельность регулируется и иными федеральными законами и подзаконными актами, в том числе федеральными законами «О государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1; «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда

в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ; «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ; «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ. В последние годы были предприняты шаги по существенной правовой детализации консульских действий. В течение 2008-2009 г.г. были разработаны и вступили в силу Административные регламенты исполнения Консульской службой Министерства иностранных дел России, а также Федеральной миграционной службой России ряда государственных функций по ряду аспектов консульской деятельности. К примеру, были приняты Административные регламенты: Министерства иностранных дел Российской Федерации от 3 августа 2009 г. за № 12631 «исполнения государственной функции по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию»; аналогичный по содержанию Административный регламент Федеральной миграционной службы от 3 февраля 2010 г. за № 26 «по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учёту». Зарегистрирован в Министерстве юстиции 15 февраля 2010 г. за № 6418. Министерство иностранных дел зарегистрировало приказом от 20 ноября 2007 г. № 19265 Административный регламент «исполнения государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства». Регламент зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 29 декабря 2007 г. Регистрационный N 10875.

В свою очередь Федеральная миграционная служба разработала аналогичный Административный регламент от 8

ноября 2007 г. № 430 по предоставлению на территории Российской Федерации государственной услуги «по оформлению, выдаче, продлению срока действия восстановлению и по исполнению государственной услуги по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

МИД России разработал и зарегистрировал в Министерстве юстиции России Административные регламенты всего по 13 направлениям консульской деятельности, в том числе по вопросам гражданства, по консульской легализации документов, по регистрации за пределами Российской Федерации Актов гражданского состояния т.д.

В регламентах обстоятельно изложены содержание и форма консульских действий, необходимое время для их исполнения, порядок возможного обжалования российскими гражданами действий того или иного консульского учреждения или его сотрудника. Административные регламенты касаются тринадцати направлений консульской деятельности. Они, как свидетельствует опыт, способствуют повышению уровня консульского обслуживания заявителей, делают консульскую деятельность более гибкой и транспарентной, упрощают работу с заявителями.

Особое место в системе Консульской службы МИД России занимает Консульский департамент министерства, который согласно «Положению о Департаменте консульской службы МИД России», утверждённому приказом по МИД России от 14 августа 1996 года за № 6430 является функциональным подразделением МИД России, обеспечивающим стабильность консульских отношений России с другими государствами, консульское обслуживание внешних связей страны, координацию деятельности каждого из звеньев консульской службы, разработку и реализацию мер по совершенствованию её деятельности, координацию деятельности консульских отделов в составе посольств, генеральных консульств и консульств за рубежом, почётных (нештатных) консулов Российской Федерации за границей, представительство МИД России на территории нашей страны, а также консульских пунктов в международных аэропортах и пограничных контрольно-пропускных пунктов на трассах международного зна-

чения Российской Федерации, открытых для железнодорожного, морского и автомобильного пассажирского сообщения. Консульский департамент поддерживает тесные деловые контакты с консульскими службами других государств, а также с их консульскими учреждениями на территории России.

Работу Консульского департамента направляет Министр иностранных дел, курирует его заместитель и Коллегия Министерства. Непосредственно же руководит Департаментом его директор, как правило, в ранге Посла или Посланника. Департамент структурно включает в себя шесть территориальных (СНГ, Европы, Америки, Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока), шесть функциональных отделов (отдел по вопросам гражданства; отдел общих консульских и правовых вопросов; отдел легализации и истребования документов; отдел оформления паспортов; отдел служебного выезда; отдел въезда иностранцев; информационно-аналитический отдел), несколько групп (группа дежурных консулов; группа по вопросам тарифов, сборов и иных платежей; информационно-консультационная группа) а также учебно-методический центр, справочно-информационное бюро, служба программно-технической поддержки средств вычислительной техники.

Консульский Департамент в своем составе насчитывает в настоящее время около 280 сотрудников.

Территориальные отделы Департамента осуществляют контроль выполнения двусторонних консульских соглашений (конвенций), вырабатывают предложения по дальнейшему развитию консульских связей с зарубежными государствами, проводят консультации с консульскими службами соответствующих стран, поддерживают рабочие контакты с консульскими отделами иностранных посольств и консульствами в России. В их компетенцию входит также решение оперативных вопросов, связанных с защитой государственных интересов, прав российских юридических и физических лиц, контроль за работой российских консульских учреждений за рубежом и оказание им необходимой помощи и поддержки.

Отдел общих консульских и правовых вопросов ведёт работу по обновлению

нормативно-правовой базы консульской службы, готовит заключения по проектам федеральных законов и нормативных подзаконных актов, а также международных договоров в части, касающейся консульской службы России, разрабатывает проекты двусторонних консульских конвенций.

Отдел по вопросам гражданства осуществляет проверку поступающих из консульских загранучреждений ходатайств по вопросам гражданства и направляет их в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, анализируют материалы по выяснению принадлежности к российскому гражданству лиц, проживающих или временно находящихся за границей, готовит заключения на проекты нормативных документов, касающихся вопросов гражданства.

Статус и полномочия российских консульских учреждений за рубежом регулируется «Положением о консульском учреждении Российской Федерации», утверждённым Указом Президента Российской Федерации 5 ноября 1998 года № 1330. Консульское учреждение является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории страны пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Открываются по решению Правительства Российской Федерации на основании международного договора с соответствующим иностранным государством.

Консульские учреждения Российской Федерации подразделяются в зависимости от класса на генеральные консульства; консульства; вице-консульства; консульские агентства. В государстве пребывания консульское учреждение подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации. Консульские учреждения и их персонал, включая членов семей, пользуются в стране пребывания иммунитетами и привилегиями в соответствии с международным правом и законодательством страны пребывания.

Сотрудники консульского учреждения и члены их семей обязаны уважать законы и правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, кото-

рые могут быть истолкованы, как вмешательство во внутренние дела государства пребывания. При этом высшим приоритетом является «защита интересов личности, общества и государства». Этот постулат внешней политики российского государства не раз подтверждался на уровне Президента Российской Федерации. Д.А. Медведев подчёркивает, что «безусловным приоритетом внешней политики нашей страны является защита жизни и достоинства российских граждан, где бы они ни находились»<sup>1</sup>.

Основные задачи и функции консульского учреждения Российской Федерации следующие:

защита прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и юридических лиц;

содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных двусторонних отношений;

выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания;

информирование о них дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания и МИД России и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;

распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, её социально-экономической, культурной и духовной жизни;

поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации;

оказание помощи и содействия гражданам Российской Федерации и российским юридическим лицам;

осуществление паспортно-визового обслуживания в соответствии с законодательством Российской Федерации;

осуществление в пределах своей компетенции нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установление

опеки и попечительства, легализации документов, функции в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;

представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан Российской Федерации в судебных или иных учреждениях государства пребывания, или в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не в состоянии своевременно осуществить своих прав и интересов;

консульское обеспечение находящихся в пределах консульского округа морских и речных судов под государственным флагом Российской Федерации, военных кораблей и военновспомогательных судов Российской Федерации, воздушных судов, зарегистрированных или учтённых в Российской Федерации, и их экипажей, оказание помощи таким судам и кораблям и их экипажам с соблюдением законодательства государства пребывания;

осуществление правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам с соблюдением законодательства государства пребывания;

ведение учёта находящихся в пределах консульского округа граждан Российской Федерации;

принятие мер по розыску пропавших без вести в пределах консульского округа граждан Российской Федерации;

оказание содействия гражданам, находящимся в пределах консульского округа, в реализации избирательных прав и права на участие в референдуме;

содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа;

обеспечение безопасности консульского учреждения, его сотрудников и членов их семей, принятие необходимых мер по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций в пределах консульского округа;

формирование банков данных по законодательству государства пребывания и местным фирмам, заинтересованным в сотрудничестве с российскими партнёрами, оказание на платной основе информационно-консультационных услуг, не запрещённых законодательством государства пребывания;

содействие российским гражданам, постоянно проживающим или временно

находящимся в пределах консульского округа, в реализации их избирательных прав и права на участие в референдуме;

формирование банка данных по законодательству страны пребывания и консульского округа экономического и финансового характера, а также по местным фирмам, заинтересованным в деловом сотрудничестве с российскими партнёрами или потенциально могущими стать такими партнёрами.

За консульские действия, совершаемые на территории государства пребывания, консульским учреждением взимаются консульские сборы. Кроме того, консульскому учреждению должны возмещаться фактические расходы, связанные с совершением консульских действий. Суммы консульских сборов и фактических расходов определяются главой дипломатического представительства в стране пребывания по согласованию с Центром.

Существенные консульские функции исполняют также представительства МИД России на территории Российской Федерации. Их деятельность регулируется «Положением о Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации», утверждённым приказом по МИД России от 11 марта 2002 г. № 2792. Прежде всего, в части оказания содействия в развитии торгово-экономических, культурных и иных связей территории с иностранными партнёрами, взаимодействия с иностранными консульскими учреждениями, расположенными в регионе деятельности представительства. К числу функций относится также получение иностранных виз для служебных поездок за рубеж представителей местных органов власти, направление поручений российским консульским учреждениям за рубежом о выдаче виз иностранным гражданам, прибывающим на территорию субъекта Российской Федерации.

По консульским вопросам представительство подчиняется Консульскому Департаменту, а по политическим – Департаменту по связям с парламентом и общественными организациями МИД России.

В Российской Федерации в последние годы широкое распространение получил институт почётных консулов. Если на начало 2001 года функциониро-

вали 30 почётных консулов Российской Федерации за рубежом, то в настоящее время их число возросло до 92. Статус, права и обязанности почётного (нештатного) консула определены Консульским Уставом Российской Федерации, а также Положением о почётном консуле, утверждённым приказом Министра иностранных дел от 13 октября 1998 г. № 12774.

Почётный (нештатный) консул Российской Федерации за рубежом – это лицо, не состоящее на государственной, дипломатической или консульской службе, не получающее от Российской Федерации какого-либо денежного вознаграждения за выполнение отдельных консульских функций по поручению представляемого государства и с явно выраженного согласия государства пребывания. Почётным консулом может быть как гражданин Российской Федерации, так и гражданин иностранного государства из числа лиц, занимающих достойное общественное положение в государстве пребывания и обладающих необходимыми личными качествами, а также имеющих возможность должным образом выполнять возложенные на них консульские функции.

Почётные консулы имеют следующие классы: почётный генеральный консул, почётный консул, почётный вице-консул, почётный консульский агент. Почётные консулы пользуются соответствующими консульскими иммунитетами и привилегиями, но с учётом национального законодательства. При назначении почётный консул получает *патент*, подписанный заместителем министра иностранных дел и после получения *экрекватуры* приступает к выполнению своих функциональных обязанностей.

Почётный консул выполняет следующие консульские функции: осуществление учёта граждан Российской Федерации, временно или постоянно проживающих на территории консульского округа, обеспечение защиты их прав и интересов в рамках своей компетенции; принятие мер по розыску граждан Российской Федерации, пропавших без вести на территории консульского округа; оказание содействия гражданам Российской Федерации, находящимся на территории консульского округа, в реализации их избирательных прав при

проведении выборов в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации; принятие мер по охране прав и интересов постоянно проживающих на территории консульского округа граждан Российской Федерации, над которыми требуется установить опеку или попечительство; оказание содействия судам (кораблям), воздушным судам, средствам подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта, зарегистрированным или учтённым в Российской Федерации, и членам их экипажей (бригад), находящимся на территории консульского округа.

В своей деятельности почётный консул руководствуется законодательством Российской Федерации, международными договорами Российского государства, общепризнанными нормами и принципами международного права, Консульским Уставом и Положением о почётном консуле РФ. Почётный консул назначается Министром иностранных дел России или лицом, его замещающим, по предложению главы дипломатического представительства или консульского учреждения за рубежом и с согласия властей страны пребывания.

Почётный консул защищает права и законные интересы граждан и юридических лиц Российской Федерации, принимает меры к тому, чтобы граждане и юридические лица России пользовались в полном объёме всеми правами, предоставленными им законодательством страны пребывания и международными договорами, участниками которых являются Российская Федерация и государство пребывания. На практике к почётным консулам России за рубежом часто обращаются российские граждане, попавшие в нестандартную ситуацию, или иностранные бизнесмены, желающие установить деловые контакты с российскими предпринимателями.

Почётный консул может заниматься вопросами наследства, принимает наследственное имущество для передачи находящимся в России наследникам, если это не противоречит законодательству государства пребывания. По согласованию с дипломатическим представительством или консульским учреждением почётный консул может принимать на хранение деньги, ценности,

ценные бумаги и документы, принадлежащие российским гражданам.

Динамичное развитие международных связей России одновременно ведёт к параллельному расширению иностранного консульского присутствия в нашей стране. По состоянию на ноябрь 2008 года на территории Российской Федерации действовало 80 консульских учреждений иностранных государств, 147 консульских отделов иностранных посольств и 80 почётных консулов иностранных государств.

### **Структура и функции консульской службы.**

Консульская служба МИД России составляет единое целое с дипломатической службой. Работникам консульской службы присваиваются дипломатические ранги. В порядке ротации они могут быть направлены на дипломатическую службу. В большинстве случаев так и происходит.

Консульская служба как система состоит из Консульского Департамента Министерства (до 2004 г. назывался Департаментом консульской службы); консульских учреждений Российской Федерации за рубежом (РКЗУ), Представительств МИД России на территории Российской Федерации, почётных консулов Российской Федерации за рубежом, консульских пунктов в международных аэропортах и на погранично-контрольных пунктах, открытых для железнодорожного, морского и автомобильного пассажирского сообщения.

Российские консульские учреждения за рубежом представлены в 146 государствах мира (236 точек), в них занято свыше 2,5 тыс. сотрудников. РКЗУ представляют консульские отделы 123 посольств России в различных странах мира, 84 самостоятельных генеральных консульств России, 4 консульства. В наиболее крупных государствах действуют по несколько российских консульских учреждений: в Украине, Германии и США по 5, Турции и КНР – по 4, Италии, Казахстане и Канаде – по 3. В 54 государствах мира аккредитовано 92 почётных консула России. На территории 49 субъектов Российской Федерации работают представительств МИД России и их филиалов. В российских международных аэропортах Шереметьево-2, Домодедово, Внуково в

Москве и Пулково созданы специальные **консульские пункты**.

За 200 лет консульской работы в Министерстве иностранных дел Российской Федерации накоплен значительный по объёму и богатый по содержанию опыт, который полностью ныне востребован. Вместе с тем, в условиях глобализирующего мира и открытой готовности России к широкому международному сотрудничеству как никогда ранее актуальна задача всестороннего совершенствования консульской деятельности. После распада СССР идёт интенсивный процесс возрождения лучших традиций российской консульской службы, повышение её роли и авторитета во всей внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности государства. Особенно, что касается оказания срочной консульской помощи соотечественникам, попавшим в чрезвычайные ситуации. Российским гражданам должны быть обеспечены все права, предусмотренные международными и двусторонними договорами и соглашениями, законами и обычаями страны пребывания, российским внутренним законодательством. А если этого не происходит, то консульские учреждения принимают все необходимые меры к восстановлению нарушенных прав.

Такого положения можно добиться на системной основе, как энергичными практическими усилиями консульской службы России, так и подведением под них солидной правовой базы на важнейших и актуальнейших направлениях консульской деятельности. С этой целью МИД России и, прежде всего его Консульский департамент, постоянно занимаются совершенствованием правовой составляющей консульских отношений с иностранными государствами, разрабатывают совместно с другими российскими министерствами, службами и агентствами проекты нормативных актов, двусторонних консульских договоров, конвенций и регламентов, призванных надёжно обеспечить права и интересы российских юридических и физических лиц.

Возникает естественный вопрос, а в каких областях консульской деятельности требуется сегодня совершенствовать её правовую основу? Ответ включает следующие позиции:

1. содействие в оформлении поездок за рубеж граждан России. Впервые за многие годы существования нашего государства российские граждане получили конституционно гарантированную возможность свободно выезжать за рубеж. Для обеспечения такой возможности государственным органам России потребовалось срочно наладить эффективные процедуры оперативного оформления российским гражданам заграничных паспортов.

Однако гораздо более сложной проблемой на пути реализации обрётённой гражданами России свободы выезда за границу стала политическая, а порой и организационно-техническая неготовность западных стран к массовому оперативному оформлению визовых въездных документов российским гражданам.

Поставленная в связи с этим высшим руководством России задача максимально облегчить гражданам России оформление их выезда за рубеж потребовала многочисленных и нелёгких переговоров на политическом и иных уровнях с отдельными европейскими странами, затем с Евросоюзом в целом, с государствами Азии и Латинской Америки. В итоге в настоящее время упрощённый режим поездок действует с 93 государствами мира. И эта важная работа неустанно продолжается.

Одновременно Консульской службой МИД России предпринимаются в сотрудничестве с другими российскими ведомствами и организациями меры по совершенствованию оформления въезда иностранных граждан в нашу страну, приданию системного характера их правовому статусу в период пребывания в России;

2. совершенствование российского законодательства в указанных областях. Приняты новые федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном контроле», внесены изменения в федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Завершается работа над новым Консульским Уставом.

3. совершенствование механизмов и процедур оказания практической помощи российским гражданам за границей. Определённое количество россий-

ских граждан оказывается, чаще всего, по независящим от них обстоятельствам в эпицентре разного рода чрезвычайных ситуаций, будь то акты терроризма, морского пиратства, природные или техногенные катастрофы;

4. содействие продвижению российского бизнеса за рубежом, защита, как подчеркнул Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, интересов российского предпринимательского сообщества за границей<sup>2</sup>. Руководство страны и МИД России обязывают Консульскую службу вести необходимую информационно-консультационную работу в целях содействия российским предпринимателям в получении объективных сведений о потенциальных деловых партнёрах, особенностях иностранного налогового, валютного и таможенного законодательства, порядке регистрации за рубежом филиалов и представительств отечественных компаний, возможностях экспортного продвижения товаров и услуг;

5. усиление координирующей роли консульских структур в деле отстаивания интересов России в экономической и гуманитарной сферах. Её результаты должны выражаться не только в усилиях по конкретной помощи российским компаниям за рубежом, не только в усилиях по продвижению брендов отечественных товаров и услуг, но и в объёмах привлечённых зарубежных инвестиций, а главное – в притоке в страну новейших технологий. Президент поручил МИД России перевести эту работу на системную основу, разработать соответствующую Программу эффективного использования внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации;

6. расширение сотрудничества и обменов России с иностранными государствами в сферах образования и науки, культурных и спортивных связей, туризма. Сохранение и укрепление этнокультурной самобытности российской диаспоры, расширение её связей с исторической Родиной, дальнейшая консолидация Русского мира – ключевые составляющие этой работы.

Для успешного решения перечисленных задач консульской службы требуются всесторонне подготовленные кадры – дипломаты, юристы, экономисты, специалисты по связям с прессой и

общественностью, лингвисты. Консульская работа требует фундаментальных профессиональных знаний, касающихся истории и культуры, международных отношений, международного публичного и частного права, законов и обычаев страны пребывания; умения оперативно применять эти знания на практике, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций; способности безотлагательно организовать на месте активную работу, возможно, в международной по составу группе, по преодолению последствий чрезвычайной ситуации, а при повелительной необходимости и взять на себя ответственность за принимаемые решения.

Необходимо также отличное знание официального языка (иногда языков) страны пребывания. Без этого трудно установить контакт с представителями местных правоохранительных, медицинских и спасательных служб, которые к тому же не обязательно могут говорить на изучаемом в вузе классическом диалекте. Значит, надо владеть иностранным языком так хорошо, чтобы свободно общаться с представителями различных слоёв страны пребывания, независимо от уровня их образования, ибо без контактов и нормального человеческого общения трудно, если ни невозможно, эффективно и результативно вести профессиональную работу в иноязычной среде.

Коммуникационные компетенции консула, как и любого дипломата, становятся сегодня основным «оружием» в его арсенале. Владение навыками профессионального и межличностного общения, проявление толерантности в кросс-культурном пространстве, соблюдение норм межэтнических отношений, умение работать в команде в иноязычной среде, уважительное отношение к этническим особенностям и традициям – таков самый необходимый набор профессиональных компетенций консула для обеспечения успеха его деятельности.

Не менее важны системные компетенции: умение оперативно и эффективно работать в условиях стресса и ограниченного времени, в неструктурированной рабочей среде, в ситуации рисков и неопределённостей, в том числе в кризисных ситуациях и форс-мажорных обстоятельствах; способность чётко и ясно

формулировать цели и задачи; нацеленность на урегулирование конфликтов, способность к выработке нестандартных решений, к интуитивному выбору наилучшего варианта; готовность брать на себя ответственность за выполнение за-

дач; умение работать в группе с международным составом участников; знание и понимание своих гражданских прав и обязанностей, патриотизм в сочетании с уважением традиций, обычаев и ценностей других народов и стран.

---

## THE CONSULAR SERVICE: THE CONCEPT, PRINCIPLES, FUNCTIONS.

The paper deals with the specific character of the consular service of the Russian Federation. The historical and theoretical aspects of the consular work as well as the topical issues of its legal regulation are analyzed.

V. Dolgov,  
Professor, Department of Diplomacy,  
MGIMO (University) under the Ministry  
for Foreign Affairs of Russia, Ambassador  
Extraordinary and Plenipotentiary

**Ключевые слова:**

консульская служба, правовое регулирование консульской деятельности, консульское право, международное право, дипломатическая служба, дипломатическое право.

**Keywords:**

consular service, legal regulation of the consular service, consular law, international law, diplomatic service, diplomatic law.

### Литература:

<sup>1</sup> Выступление на совещании послов Российской Федерации в иностранных государствах. Июль 2010 г.

<sup>2</sup> Выступление на совещании российских Послов в иностранных государствах в июле 2010 года.