

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.46>

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КОНСУЛЬСЬКОЇ СЛУЖБИ

Пефтиц В.М.,
студентка бакалаврата,
Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна
ORCID: 0009-0001-6091-0917
e-mail: vera.peftits@gmail.com

Пефтиц В.М. Історія становлення та розвитку консульської служби.

У статті розглядаються деякі ключові моменти розвитку консульського інституту та удосконалення нормативно-правової бази, спрямованої на регулювання відносин у рамках відповідної сфери міжнародної діяльності. Проаналізовано історію консульської служби від античних часів, ворожих до самої присутності «іноземного елементу», до новітньої епохи, стурбованої питанням кодифікації пов'язаних правових галузей; особливо увагу при цьому приділено епосі Середньовіччя та раннього Нового часу як найбільш плідним хронологічним відрізкам з точки зору вироблення принципово нових норм, практично оформлених у специфічних умовах превалювання торговельно-морських відносин. Наведено низку фундаментальних документів, які стали своєрідним «субстратом» для формування системи консульського права у сучасному розумінні цього слова: оповита таємницею Таблиця Амальфі (дивовижна пам'ятка, ймовірно, кінця першого тисячоліття нашої ери), численні двосторонні конвенції між суверенними державами, возведеними в абсолют Вестфальською системою міжнародних відносин, латиноамериканські регіональні «пакти», присвячені визначенню вичерпного кола функцій консульських представників, і, нарешті, створена наполегливими зусиллями та під егідою символу нового міжнародного порядку – планетарної Організації Об'єднаних Націй – універсальна Конвенція про консульські зносини.

У підсумках висловлюється точка зору про завоювання консульською службою унікальних позицій у сучасному міжнародно-політичному калейдоскопі; якби це не звучало парадоксально, шалений вир глобального життя XXI ст. висуває на перший план успішність відстоювання інтересів тієї чи іншої держави безпосередньо «на місцях» шляхом послідовного відстоювання законних прав пересічних громадян юридичних осіб. Іншими словами, об'єктивний індикатор рівня розвитку і практичної, а не декларованої ефективності дипломатичної служби країни не зводиться виключно до порядку функціонування її вищої ланки – Надзвичайного та Повноваженого Посольства; про усі зазначені показники яскраво свідчать результати діяльності консульських установ.

Ключові слова: консульське право, консульські відносини, консульська юрисдикція, консульська установа, служба, конвенції.

Peftits V.M. History of formation and development of the consular service.

The article examines some key points in the development of the consular institute and the improvement of the legal framework aimed at regulating relations within the relevant sphere of international activity. The history of the consular service is analyzed from ancient times, hostile to the very presence of a «foreign element», to the modern era, concerned with the issue of codification of related legal fields; special attention is paid to the era of the Middle Ages and early modern times as the most fruitful chronological segments from the point of view of the development of fundamentally new norms, practically formalized in the specific conditions of the prevalence of trade and maritime relations. The author cites a number of fundamental documents that became a kind of “substrate” for the formation of the system of consular law in the modern sense of the word: the mysterious Amalfi Table (an amazing monument, probably, from the end of the first millennium AD). The system of consular law in the modern sense was shaped by the mystery of the Amalfi Table (an amazing monument probably from the end of the first millennium), numerous bilateral conventions between sovereign states, elevated to absolute status by the Westphalian system of international relations, Latin American regional “pacts”

dedicated to defining the exhaustive range of functions of consular representatives, and, finally, the universal Convention on Consular Relations, created by persistent efforts and under the auspices of the symbol of the new international order – the planetary United Nations.

In conclusion, the author expresses the view that the consular service has gained a unique position in the modern international political kaleidoscope; no matter how paradoxical it may sound, the frantic whirlwind of global life in the twenty-first century highlights the success of defending the interests of a state directly “on the ground” by consistently upholding the legal rights of ordinary citizens and legal entities. In other words, an objective indicator of the level of development and practical, rather than declared, effectiveness of a country’s diplomatic service is not limited to the functioning of its highest level – the Extraordinary and Plenipotentiary Embassy; all these indicators are clearly evidenced by the performance of consular offices.

Key words: consular law, consular relations, consular jurisdiction, consular post, service, conventions.

Постановка проблеми. Дипломатія слугує невід’ємною частиною зовнішньої політики будь-якої держави, що у прямому сенсі супроводжує її від колиски до домовини. Отже, зовсім не дивно, що саме дипломатичне й консульське право посідають почесне місце найстаріших галузей міжнародного права.

Консульське право розпочало свій шлях міжнародно-політичною ареною ще в класичну античну епоху; тоді воно, перебуваючи ще у колисці, у силу рівня свого розвитку не вимагало удосконалених кодифікаційно-регулятивних механізмів, нагадуючи своєрідне дзеркало, у якому відображалися специфічний менталітет і викристалізовані часом традиції-установки, властиві тому чи іншому суспільству-державі. За принципами функціонування «протоконсульської» діяльності легко можна виокремити ключові світоглядно-матеріальні характеристики найдавніших людських соціумів, організованих на державницький лад; так, наприклад, «особиста справа» покровителя іноземців у давньогрецьких незалежних полісах визначалася, перш все, його репутацією як вільного громадянина; ймовірно, все ж таки включаючи в себе певний ступінь обізнаності у закордонному культурно-політичному контексті, статус проксе-на, знаходячись за межами характерних для давньогрецьких міст формалізованих інституцій, так і не набув фахового виміру, залишившись прикладною сферою діяльності у житті окремих представників знаті. Абсолютно полярні підходи у питанні захисту прав іноземних гостей сповідувала могутня Римська держава, вимагаючи від претендентів на відповідні посади досвіду чиновницької служби, здійснила спроби інституалізації діяльності преторів, наблизивши її на невеличкий, однак надзвичайно важливий крок до консульської служби у «традиційному» її сприйнятті.

Середньовічна епоха продовжила курс своєї цивілізаційної попередниці на подальшу структурування закордонних представництв, намагаючись у рамках тогочасного загальноприйнятого правового звичаю більш чітко окреслити сутність консульської діяльності; до усталеного досвідом століть обов’язку відстоювати свободи підданих того чи іншого феодалного володаря (відповідно, й інтереси останнього) додалося ще сприяння реалізації торгівельно-фінансових операцій на заздалегідь оговореній території. «Осінь Середньовіччя», не даючи феодалному порядку розчинитися у минулому й одночасно ніби не бажаючи миритися із зародженням капіталістичних відносин, усе ж таки змушена була «подивитися в вічі» новій реальності, змістивши акцент на своєрідний «правовий супровід» фінансових операцій, покладений на консула відповідно до законів його батьківщини або ж (доволі часто) установчих приписів купецької гільдії, від якої він був делегований для обстоювання її прав у відповідних операціях та забезпечення гарантії сумлінного дотримання контракту.

Новий час ознаменував ще одну віху в «консульській історії», не лише урізноманітвивши її принципово новими вимірами, але й поставши перед нею серйозні виклики, обумовлені триумфом національної держави як найбільш життєздатної соціально-політичної формації; консульську службу могла б спіткати незavidна доля з урахуванням ініційованої тогочасними європейськими урядами централізації адміністративно-владних повноважень, яка в дипломатичній площині передбачала передання консульських функцій до сфери компетенції великих постійних представництв. Перед консульствами нависла реальна загроза якщо не прямого скасування, то бодай занепаду; тим не менш, з часом неконструктивність зазначених підходів змусила дипломатичні відомства не просто «повернути в стрій» консульські установи, а максимально залучити

їх до вирішення локальних задач аби «розгрузити» великі ланки зовнішньополітичної системи, традиційно «заточені» на глобальні питання.

Новітня епоха, остаточно переконавшись, у важливості існування консульського інституту як такого, почала перейматися проблематикою кодифікації консульського права, його відходу від суто звичаєвих, ніде формально не закріплених, однак визнаних усіма акторами норм до універсальних приписів, постульованих конкретними міжнародно-правовими документами. Отже, ХХ ст. можна сміливо назвати другим народженням консульського права, історичним Рубіконом, успішно подолавши який, воно перетворилося на повноцінну фахову галузь, посівши почесне й абсолютно заслужене місце поруч з іншими напрямками міжнародної юриспруденції.

Приділення необхідної уваги історії розвитку консульського інституту загалом і його норм-регуляторів зокрема є важливою умовою «виховання» висококласного спеціалісту дипломатичної галузі, адже недостатнє знання минулого ускладнює об'єктивне сприйняття сучасних тенденцій, унеможливаючи аналітичне прогнозування майбутнього.

Мета дослідження: послідовно, у хронологічному порядку проаналізувати різні етапи становлення консульського права, з урахуванням впливу глобального зовнішнього середовища-перш за все, соціально-політичних зсувів, властивих кожному етапу розвитку державності і, відповідно, міжнародних відносин. Особливу увагу буде приділено також сприйняттю місця і ролі консульських службовців у забезпеченні захисту громадян та державних інтересів як двох нерозривно пов'язаних ланок.

Стан опрацювання проблематики. Тривалий час консульське право порівняно зі своїми «колегами» за фахово-практичним напрямом та загалом колом питань, прямо чи опосередковано пов'язаним із міжнародно-правовою сферою, знаходилося дещо в тіні, інколи навіть «на задвірках» наукового простору.

Якщо дипломатичному праву як у вітчизняній, так і у закордонній літературі десятки монографій, сотні статей, не кажучи вже про численні докторські/кандидатські дисертації, тоді як консульське право несправедливо удостоїлося значно меншої уваги. Навіть у роботах, спеціалізованих безпосередньо на консульській службі, на перший план виносяться порядок створення, штатного функціонування, ймовірним викликам у діяльності даних установ -без особливої прив'язки безпосередньо до консульського права.

Олією з причин того, чому консульське право не отримало настільки ґрунтовного дослідження, якого воно, безумовно, заслуговує, можна вважати усталене об'єднання його з категорією дипломатичного права у підручниках, спеціалізованих виданнях і фаховій літературі з явною перевагою саме останньої; у якості другої причини недостатньої розробленості питань консульського права зазвичай шукають у надзвичайно широкому колі джерел цього самого права, що нерідко містять зовсім різні підходи до вирішення тих чи інших питань. Це викликає необхідність ретельного виявлення всіх відмінностей, що не завжди уявляється можливим.

З іншого боку, не можна не констатувати підвищення інтересу саме до консульського права зі сторони вітчизняних дослідників: Денисенко В.В. («Проксенія: історія становлення та розвитку консульського права»), Панов А.В. («Консульська служба України – поняття, місія, особливості»), Ногас Н.І. («Правові засади організації та діяльності консульських установ України»), Пуртова А.А. («Міжнародні договори у системі джерел регулювання консульської діяльності») та ін.

Виклад основного матеріалу. Інститут консулів, без перебільшення, веде свій відлік із глибини віків; він виник ще у рабовласницьку епоху задовго до появи постійних посольств, а, отже, абсолютно справедливо носить почесне «звання» одного з найстаріших інститутів консульського права, чий розвиток «віддзеркалював» тектонічні зсуви у глобальних політичних підходах, зокрема, обумовлених бурхливим зростанням міжнародної торгівлі та мореплавства.

Давній Світ не жалував іноземців, за замовчуванням «записуючи» їх якщо не у безпосередніх ворогів, то бодай до «неблагонадійних» осіб, пов'язуючи з ними потенційну небезпеку. Наприклад, закони Ману, або ж Ману-сміті, славетний давньоіндійський правовий трактат, що являв собою упорядкований збірник релігійно-моральних і юридичних приписів., взагалі табував будь-які контакти з чужинцями, аналізуючи їх виключно крізь призму ймовірного потурання супротивникові, а то й прямого з ним співробітництва.

Невгамовний плін часу, тим не менш, змусив народи критично переглянути подібні погляди й дійти висновку про недоцільність і недовіданість об'єктивну вмотивованість послідовного курсу на неприязну замкненість по відношенню один до одного; вихід міждержавних відносин на прин-

ципово новий якісний рівень, їхнє подальше впевнене просування еволюційними сходинками сформували підґрунтя для пошуку зацікавленими особами шляхів забезпечення своєї особистої свободи й базових прав на чужій території.

Батьківщиною консульського інституту вважається Греція та Рим, де зростання фінансово-економічних, міжнародно-політичних відносин набуло безпрецедентного для стародавніх реалій масштабу. Виходячи зі своїх державницьких інтересів, вони встановлювали багатовимірні контакти з іншими країнами. Найдавніший «предтеча» інституту консулів з'явився на грецькій території, прославившись під надзвичайно простою й водночас красномовною назвою «проксенія», тобто «гостинність». Іноземці зверталися до покровительства до знатних громадян міста-проксенів-покладаючи на них обов'язок захисту власних інтересів. За підрахунками фахівців, до послугів інституту проксенів активно вдавалися більше 78 незалежних грецьких полісів.

Функції проксенів охоплювали надзвичайно широкий спектр взаємодії між представниками різних політичних утворень: предки сучасних консулів, перш за все, забезпечували фізичну безпеку іноземцям, гарантували надійність їхніх капіталовкладень, сприяли реалізації закордонних товарів, виступали свідками при складанні заповітів, надавали своїм підопічним можливість вільно справляти «чужорідні» релігійні культу. Окрім того, доволі часто вони виконували роль своєрідних посередників між полісами, чиї інтереси вони були покликані відстоювати, та владними колами рідного міста; інколи проксени відали також ефективною практичною реалізацією дипломатичних доручень від імені «підшефних» іноземців.

У Давньому Римі аналогічна відповідальність покладалася на так званий інститут преторів, створений в умовах торгівельно-економічного розвитку й, відповідно, загостренням питання про необхідність надання певних прав іноземцям. Але на відміну від своїх грецьких колег, що формально не обіймали жодної посади, спираючись виключно на кристалну репутацію й завойований авторитет в очах полісних співвітчизників, «преторський корпус» зазвичай набирився із числа служивих людей, яким держава Ромула й Рема довіряла піклування про своїх іноземних гостей, особливо у судових справах.

Грецькі проксени й римські претори у рабовласницьку епоху були наділені деякими повноваженнями, властивими сучасним консулам, зокрема позаштатним (почесним)-наприклад, усіяке заохочення діяльності іноземців на відповідній території, відстоювання їхніх фундаментальних прав і законних вимог. Проте, варто зазначити, що саме Давньому риму першому вдалося структурувати «протоконсульський інститут», забезпечивши йому повноцінного державницького «наповнення» і наділивши формалізовано-офіційним статусом.

Після падіння Римської Імперії ми знаходимо закон Визиготів п'ятого століття, який встановлював специфічний суд іноземців, уповноважений, висловлюючись сучасною мовою, здійснювати юрисдикцію над чужинцями відповідно до букви їхніх власних законів; співробітники даних інстанцій, які традиційно вважаються найдавнішим прикладом саме консульської юрисдикції називалися *telonarii* [2, с. 59].

У незрівнянно більш розвинених формах інститут консульського представництва склався в епоху Середньовіччя внаслідок поглиблення й зміцнення зв'язків між державами заможного регіону Середземномор'я. Хрестові походи, окрім перекроювання тогочасної і карти світу, додатково проклали на ній шляхи до близькосхідного соціально-політичного простору, чужого усталеній європейській традиції, надавши практичним значенням проблематику захисту торгівельних суден і купецьких об'єднань. У зв'язку з цим у консульського інституту буквально відкривається «друге дихання»; статус консулів і вичерпний перелік їхніх функцій відтепер закріплюється пером-переважно у спеціальних кодексах.

Торжество торгівлі заохочувало створення нових установ, чия вузькогалузева діяльність зводилася б до обслуговування іноземних торгівців і мореплавців. Це були так звані торговельні, або ж комерційні суди, які засновувалися безпосередньо у містах відповідної спеціалізації і розв'язували суперечки та претензії, які неодмінно виникали між робітниками торгівлі відповідно до національних законів. Наприклад, на італійських, іспанських і французьких теренах купецькі об'єднання «по-республіканськи» обирали зі свого числа арбітражних судів у комерційних спорах, які називалися *Juges Consuls* або *Consuls Marchands*. Із вищезазначеного випливає превалювання судового-процесуального компонента консульської діяльності епохи Середньовіччя.

Із самого початку свого існування консульський інститут був тісно пов'язаний із специфічними утвореннями тогочасної Європи, а саме нащадками демократичної полісної думки-держави-

ми-містами, які, уособлені міським ректором, мером, подестом чи цілою радою, володів правом призначення консулу (до речі, у перекладі з латинської мови слово «консул» означає «людина ради»).

Слід зазначити, що тогочасні консули не цуралися звичних у сучасному розумінні дипломатичних обов'язків, підтримуючи прямі контакти між керівниками же ржав, виконуючи дипломатичні доручення, зокрема, у переговірній сфері.

Тривалий час консульські відносини здійснювалися на основі міжнародного звичаю. У XI–XVI ст. майже всі країни європейського континенту мали своїх закордонних представників. До того й більш пізньому періоду країни розпочинають укладання консульських угод; першопочатково вони підписувалися між представниками християнського та мусульманського світу й носили назву «капітуляції, які суттєво збільшили силу та розширили межі впливу консулів. Генуя (1453 рік. Венеція (1454 рік), Франція (1553 рік), з однієї сторони, і Туреччина, з іншої уклади дані документи, надаючи європейським консулам безумовне право цивільної та кримінальної юрисдикції над своїми співгромадянами [8, с. 15].

Взагалі перший кодекс, що містить норми-регулятори консульських функцій, відомий як Таблиця Амальфі (умовна наукова назва на честь регіону на території сучасної італійської провінції Солерно) і, ймовірно, датується одинадцятим сторіччям, хоча деякі фахівці заперечують це твердження, відносячи історичне джерело до більш пізнього періоду (приблизно до п'ятнадцятого століття). Як би та не було, відповідно до сформульованих Таблицею правил капітани при прибутті та судна в порт та його відбутті мали неодмінно повідомити консулів. Останні, у свою чергу, були наділені правом покарати недобросовісних моряків, які порушили контракт із власниками.

Уже середньовічний етап розвитку історично-правового мислення ознаменувався розділенням на генеральних консулів, консулів та віце-консулів. Коло їхніх привілеїв і обов'язків відрізнялося. До типових функцій консула відносилися: судові по відношенню до відданих державу, чий інтереси він представляв; функції нагляду за виконанням досягнутих домовленостей між його урядом та державою перебування; забезпечення захисту приватних прав та/або інтересів співвітчизників; функції нотаріального характеру стосовно торговельних угод, успадкування, реєстрація фактів народження і смерті. Привілеї консульських представників зазначеної епохи зводилися до особистої та майнової недоторканості. Звільнення від зборів та податків, права використання державного гербу й щита, права ношення зброї.

У XVI ст. відбувається помітне зниження ролі консулів у міждержавних відносинах, обумовлене, передусім, двома причинами: по-перше, заснуванням все більшої кількості постійних і, відповідно, «універсальних» дипломатичних представництв; по-друге, делегуванням практично всеосяжної юрисдикції над іноземними купцями напряду до ведення держав їхнього проживання. Обидві зазначені передумови напряду витікають із корінних перетворень в Європі, чий безпрецедентні наслідки найяскравіше проявили себе у появі централізованих держав-націй. Так, франко-голландський договір від 1739 року передбачав, що «відтепер консули не будуть прийматися жодною із сторін, а якщо буде порахована необхідність надсилання резидентів, агентів, комісарів чи інших, вони зможуть розташовуватися тільки у звичайній резиденції двору» [4, с. 10]. Просте незабаром виявилася фізична нездатність дипломатичного представництва, цілком і повністю сконцентрованого на загальнополітичній і представницькій проблематиці, належним чином гарантувати захист торговельно-промислових інтересів держави. З другої половини XVIII ст. держави знову звертаються до загартованого часом інститут консулів, відкриваючи нову сторінку в історії його становлення, позначену появою спеціалізованих договорів і конвенцій, кропіткою роботою з кодифікації консульських привілеїв, функцій і імунітетів. Першим міжнародно-правовим галузевим документом стала франк-іспанська конвенція, підписана 13 березня 1769 року, а у 1788 році – франко-американська; дані угоди ознаменували перші кроки на шляху до повноцінної кодифікації консульського права [8, с. 20].

На початку минулого століття зростає кількість консульств, остаточно закріплюється їхня диференціація на штатні та позаштатні, у низці кран консульську служби піддаються реформуванню, видаються консульські устава. На той самий період припадає укладання багатосторонніх конвенцій регіонального характеру: Каракасска конвенція про консульські функції 1911 року та Гаванська конвенція про консульських чиновників 1928 року.

До 1933 року у світі нараховувалося більше 900 договорів із питань консульських зносин й імунітетів. У рамках Ліги Націй здійснювалася спроба універсальної кодифікації консульського

права, яка, однак, завершилася невдачею через цілу купу відмінностей консульської практики членів організації разом із протиріччями різноманітних доктрин. Якого-небудь єдиного фундаменту для організації і функціонування консульської служби до початку 50-х рр минулого століття, по суті, не існувало.

Діяльність консульських установ періоду після Другої світової війни частково базувалася на договірному праві, продовжуючи слідувати усталеним міжнародно-звичайним нормам. Проте неімовірно зростання їхньої ролі на фоні всестороннього розвитку міжнародних зв'язків обумовлювала необхідність вироблення принципово нових кодифікаційних підходів.

Генеральна Асамблея ООН, урахуваючи, що її завданням постулюється « прогресивний розвиток міжнародного права і його кодифікації» [3, с. 131], 6 грудня 1949 року прийняла резолюція про розробку проекту конвенції про консульські зносини та імунітети. У 1960 році Комісія міжнародного права розробила «чернетку» документу з 65 статей, розіславши її урядам для надання зауважень. Наступного року Комісія переглянула проект, урахувавши усі надані поради, і представила його на 16-й сесії Генеральної Асамблеї, яка, ознайомившись із доробком, постановила скликати у березні 1963 року Міжнародну конференцію уповноважених представників зацікавлених держав-членів. У по-справжньому масштабній конференції прийняли участь 92 фахові делегації, які підписали глобальну конвенцію, охопивши практично усі аспекти сучасних консульських відносин між державами [1, с. 10].

Висновок. Підбиваючи підсумки, не можна не зазначити особливу роль консульської служби в епоху сучасних міжнародних відносин. Зародившись у сиву давнину, подолавши тернистий шлях тріумфів і забуття, цей інститут безпосередньо на полі дипломатичного бою довів, по перше, свою ефективність, по-друге – неприпустимість недооцінки значення успішної діяльності у рамках окремих територіально-правових одиниць

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Блищенко І.П., Дурденевський В.М. Історія виникнення та розвитку дипломатичного й консульських інститутів. – М., 1962.
2. Geoffrey Butler and Simon MacCoby. The Development of international Law. London, 1928.
3. Graham H. Stuart, American diplomatic and consular practice. – New York, London, 1936.
4. Luke T. Lee. Consular Law and Practice. 1961.
5. Militz. Manuel des Consuls. Londres, 1837. Т. II.
6. Денисенко В.В. Проксенія: історія становлення та розвитку консульського права.
7. Luke T. Lee. Consular Law and Practice/ Luke T. Lee. London, 1961. 380 p.
8. Бобилев Г.В., Зубков Н.Г. Основи консульської служби. М.: Міжнародні відносини, 1986.