

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»

Е.В. Бадалова

**КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебно-методическое пособие

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2017

Содержание

Введение.....	4
1. Нормативно-правовая база деятельности консульской службы России.....	6
2. Структура консульской службы РФ и порядок открытия консульских учреждений	18
2.1. Структура консульской службы России.....	18
2.2. Установление и порядок открытия консульских учреждений РФ	22
2.3. Институт почетного консула	30
3. Основные функции консульских учреждений России в современных условиях и их реализация на современном этапе	37
3.1. Основные задачи консульских учреждений Российской Федерации в современных условиях	37
3.2. Визовая деятельность и институт реадмиссии	57
3.3. Задачи и формы работы консульских учреждений с соотечественниками в странах СНГ	69
Заключение	82
Библиографический список	84

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

Консульский институт нашел отражение в каждой из доктринальных систем международного права, предлагаемых русскими исследователями в XIX–XX вв. Однако российские ученые по-разному смотрели на значение консульских структур в системе международного права. В отношении консульской службы в советское время высказывались мнения не только о ее сохранении, но и о придании ей другого значения, прежде всего административного. Но с учетом развития разнообразных международных отношений многие ученые стали подчеркивать политический характер консульской деятельности и настаивать на признании представительного характера консульских органов. Некоторые отечественные исследователи (Н.Ш. Блинков, Н.Г. Зубков, Ю.Д. Ильин и др.) отмечали тенденцию сближения и даже слияния консульской и дипломатической служб.

Ученые по-разному определяют понятия «консульские отношения» и «консульская служба». В частности, О. Торшина предлагает определение **консульской службы** как «профессиональной деятельности консульских и дипломатических работников Министерства иностранных дел России, направленной на обеспечение, в рамках выполнения своих задач и функций, защиты прав и интересов граждан и юридических лиц, государства в соответствии с Конституцией, законодательством и международными договорами России».

Консульские отношения можно представить как подсистему международных политических отношений. Оправданность такого подхода объясняется тем, что они имеют свою специфику. Нормы консульских отношений устанавливаются самостоятельными много- и двусторонними договорами и соглашениями.

Сохраняя функционально самостоятельный характер, консульские отношения между государствами являются составной частью дипломатических отношений. Институт консульской службы играет важную роль в обеспечении международных, межгосударственных и внешнеэкономических связей.

Консульское право – это совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности. Вся консульская деятельность государств и консульские отношения на современном этапе регулируются консульским правом, базирующимся на следующих основных принципах:

- принцип суверенного равенства государств, когда каждое государство обязано уважать суверенитет других государств, их право самостоятельно осуществлять на своей территории законодательную, исполнительную, административную и судебную власть, а также проводить свою внешнюю политику (ст. 2 Устава ООН).

- принцип невмешательства во внутренние дела друг друга, предусмотренный в Уставе ООН, где говорится, что ни государство, ни международные организации не имеют права «на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства» (ст. 2 п. 7 Устава ООН).

- принцип взаимности: страна пребывания предоставляет юридическим и физическим лицам аккредитующего государства права, льготы и привилегии при условии, что юридические и физические лица страны пребывания пользуются такими же правами, льготами и привилегиями в данном иностранном государстве. Такая дипломатическая и консульская практика юридически закрепляется в двусторонних договорах (конвенциях).

– принцип недискриминации, который предусматривает, что для юридических и физических лиц данного государства устанавливаются такие же права, как для юридических и физических лиц любого другого иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

В консульской практике иногда возникают ситуации, когда государство пребывания, стремясь уклониться от предоставления на основе взаимности дополнительных прав иностранному консульскому учреждению, ссылается на принцип недискриминации, который предполагает обязанность страны пребывания обеспечить равный статус консульским представителям всех стран. В таких случаях предпочтение отдается принципу взаимности (ст. 72 Венской конвенции).

Основное значение для установления статуса консульских учреждений, а также их персонала имеют принципы и нормы международного права. Однако в государственно-правовом регулировании важное место занимает и национальное законодательство, поскольку оно не только учитывает нормы консульского права, но в ряде случаев детализирует эти нормы, а иногда и устанавливает их более полную регламентацию. Более того, консульская практика знает случаи, когда нормами национального законодательства регулируются такие вопросы, которые вообще не регламентированы в международном праве. Так, Венская конвенция 1961 г. (ст. 36 п. 1) предусматривает освобождение от таможенных пошлин предметов, предназначенных для официального пользования консульского учреждения и личного пользования консульскими должностными лицами или членами их семей «... в соответствии с принятыми государствами пребывания законами и правилами».

Государства, вступая в двусторонние консульские отношения, не могут создавать особый правовой режим для своих консульских учреждений и их персонала, отличающийся от режима, определенного Венской конвенци-

ей о консульских сношениях (ст. 37). Однако законы и правила страны пребывания не должны противоречить его договорным обязательствам. В случае коллизии применяется норма договора, в котором участвует данное государство.

В последние годы в Российской Федерации было принято множество правовых документов, призванных создать прочную основу функционирования консульского института.

Ряд ученых (среди них О.В. Плотникова и Ю.М. Смирнов) выделяет и отдельные принципы консульского права, касающиеся именно специфики консульских отношений: самостоятельность консульской деятельности при сохранении тесной связи с дипломатическими отношениями, многофункциональный характер консульских иммунитетов и т.д.).

В широком плане нормативно-правовой базой деятельности консульской службы РФ являются международные как многосторонние, так и двусторонние соглашения, и внутреннее законодательство (нормативные акты) России.

К числу международных соглашений относятся Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. (более 160 стран участников). В послевоенные годы в международном консульском праве произошли значительные изменения, что вызвало необходимость его кодификации и обобщения существующих положений и дальнейшего развития. В апреле 1963 г. Конференция в Вене выработала Конвенцию о консульских сношениях, которая вступила в силу 19 марта 1967 г. Советский Союз присоединился к Венской конвенции в 1989 г. Поскольку консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами, в качестве нормативного акта, их регулирующего, в определенной мере выступает Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.

Венская Конвенция о консульских сношениях 1963 г. является основополагающим многосторонним нормативным актом, определяющим консульские отношения. Она регламентирует порядок установления консульских отношений и создания консульских учреждений, определяет основные консульские функции, привилегии и иммунитеты консульств и персонала, формы и методы их работы. Венская Конвенция не ограничивает прав ее участников в отношении других международных соглашений по консульским вопросам, не препятствует им заключать новые конвенции и соглашения, дополняющие и конкретизирующие ее положения. Однако со времени принятия Венской конвенции о консульских сношениях прошло более полвека.

В консульской договорной практике государств, регулирующих статус консульских учреждений и их сотрудников, произошли заметные изменения, вызывающие необходимость дальнейшей кодификации и прогрессивного развития консульского права. В частности, набирает силу тенденция к приравниванию объема привилегий и иммунитетов консульских учреждений к объему привилегий и иммунитетов дипломатических представительств. Поэтому назрела необходимость внесения изменений в Венскую конвенцию о консульских сношениях 1963 г. В этой связи нужно учесть положения, имеющие существенное значение для развития консульских отношений в настоящее время, которые необходимо дополнить: обеспечение более эффективной охраны консульских помещений, абсолютной неприкосновенности консульских помещений, определение более гибкого порядка численности персонала консульского учреждения, уточнение правового статуса консульского курьера, обеспечение максимальных возможностей для осуществления консульских функций почетным консулом и др.

Также к числу международных соглашений относятся многосторонние и двусторонние соглашения (договоры), заключенные в рамках СНГ, двусторонние консульские конвенции, соглашения об открытии консуль-