

УДК 341.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.38>

ІНСТИТУТ ПОЧЕСНОГО КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Логвиненко Б.О.,

*професор кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0000-0003-1894-4889

Логвиненко Б.О. Інститут почесного консульства в Україні: проблеми правового статусу та перспективи розвитку.

Статтю присвячено розкриттю проблем правового статусу та перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні. У відповідності до поставленої мети було розкрито сутність та особливості правового статусу почесних консулів, з'ясовано проблемні аспекти діяльності почесних консульських установ, а також визначено перспективи розвитку цього інституту. З урахуванням аналізу нормативно-правових актів, що складають засади правового статусу почесних консулів зроблено висновок про певну неупорядкованість законодавства. Замість перерахованих вище документів запропоновано прийняти нову реакцію заснованого на Віденській конвенції про консульські зносини від 24.04.1963 Консульського статуту, де були б консолідовані норми, що стосуються функціонування цього інституту. До основних проблем функціонування інституту почесного консульства в Україні віднесено певну нормативно-правову невизначеність критеріїв до осіб, які претендують на зайняття посад почесних консулів. Як наслідок – це призводить до численних корупційних ризиків, пов'язаних з використанням такого дипломатичного статусу. Встановлено, що перспективи розвитку інституту почесного консульства в Україні мають полягати у його перетворенні на важливий елемент громадської дипломатичної системи. Розвиток інституту почесного консульства може сприяти розширенню дипломатичної присутності України, що видається особливо важливим у повоєнний час. Доволі часто почесними консулами стають громадські діячі, підприємці, колишні політики у країнах свого перебування. Це може сприяти просуванню вітчизняних економічних інтересів, залученню інвестицій, сприянню експорту українських товарів, розвитку двосторонніх зв'язків між державами, формуванню позитивного іміджу України за кордоном у цілому. Останнє видається нам особливо важливим в умовах відкритого збройного протистояння, гібридних загроз та поширення дезінформації у повоєнний період відбудови України. Зроблено висновок про те, що незважаючи на певну обмеженість повноважень почесних консулів, останні можуть сприяти забезпеченню прав громадян (підданих) держав, інтереси яких вони представляють, надавати консультаційну та інформаційну підтримку, зміцнити та налагодити міжнародні зв'язки.

Ключові слова: правовий інститут, правовий статус, почесні консульські установи, міжнародне співробітництво, почесні консули, перспективи, міжнародні зв'язки.

Lohvynenko B.O. The Institute of Honorary Consulate in Ukraine: problems of legal status and development prospects.

The article is devoted to the problems of the legal status and prospects for the development of the honorary consulate institution in Ukraine. Pursuant to this objective, the author reveals the essence and peculiarities of the legal status of honorary consuls, identifies the problematic aspects of the activities of honorary consular offices, and also determines the prospects for the development of this institution. Taking into account the analysis of the legal acts constituting the basis of the legal status of honorary consuls, the author concludes that there is a certain lack of order in the legislation. Instead of the above documents, the author suggests adopting a new version of the Consular Statute based on the Vienna Convention on Consular Relations of 24.04.1963, which would consolidate the rules relating to the functioning of this institution. The main problems of the functioning of the honorary consulate in Ukraine include a certain legal uncertainty of the criteria for persons applying for the positions of honorary consuls. As a result, this leads to numerous corruption risks associated with the use of such a diplomatic status. The author establishes that the prospects for the development of the institution of honorary consulate in Ukraine should be to transform it into an important element of the public diplomatic system. The development of the institution of honorary consulates can help expand Ukraine's diplomatic presence, which seems especially important in the postwar period. Quite often, public figures, entrepreneurs, and former politicians in their countries of residence become honorary consuls. This can help promote domestic economic interests, attract investment, facilitate the export

of Ukrainian goods, develop bilateral relations between states, and create a positive image of Ukraine abroad. The latter seems to us especially important in the context of open armed confrontation, hybrid threats, and the spread of disinformation in the postwar period of Ukraine's reconstruction. The author concludes that despite certain limitations of the powers of honorary consuls, the latter can contribute to ensuring the rights of citizens (subjects) of the States whose interests they represent, provide advisory and information support, and strengthen and establish international relations.

Key words: legal institution, legal status, honorary consular offices, international cooperation, honorary consuls, prospects, international relations.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія розв'язана проти України призвела до численних змін у діяльності органів публічної адміністрації. Реалізація євроінтеграційних прагнень та повоєнної відбудови України багато в чому залежить від консолідації міжнародних зусиль. Складність такого процесу полягає у тому, що міжнародна співпраця вимагає поєднання економічних, політичних, військових, правових, соціальних та інших заходів для відновлення територіальної цілісності України.

За даними Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України), вітчизняні посольства діють у 75 країнах світу. Водночас, станом на квітень 2024 року за даними МЗС України має: 75 іноземних посольств; 25 Генеральних консульств; 95 Почесних консульств; 22 представництва міжнародних організацій та штаб-квартиру ГУАМ [1].

Як випливає з наведеного переліку, важливу роль для розвитку міжнародних відносин, захисту прав та інтересів дружніх нам держав, їх громадян (підданих) відведено інституту почесного консульства. Разом із тим становлення і розвиток цього правового інституту в Україні супроводжується низкою проблемних питань, що вимагають свого належного вирішення.

Мета статті полягає у розкритті проблем правового статусу та перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні. Відповідно до поставленої мети необхідно розкрити сутність та особливості правового статусу почесних консулів, з'ясувати проблемні аспекти діяльності почесних консульських установ, а також визначити перспективи розвитку цього інституту.

Стан опрацювання проблематики функціонування інституту почесних консульств не є широко представленим у вітчизняній юридичній науці. Серед інших, можна виокремити праці Ю.М. Панфілової, Т.О. Грачевської, А.А. Пуртової, Ю.В. Підгорецької, М.Г. Окладної та інших фахівців. Разом із тим реалії воєнного стану, політико-правова невизначеність та багатоаспектність досліджуваного інституту вимагають подальшого вивчення його правового статусу і перспектив його розвитку.

Виклад основного матеріалу слід розпочати з визначення сутності понять «почесне консульство» та «почесний консул».

Відповідно до п. 1 Р. І Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затверджені наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591, почесне консульство – це будь-яка консульська установа держави, що акредитує, яка заснована на території України та очолюється почесним консулом. У свою чергу, почесний консул – особа, яка очолює почесне консульство та виконує окремі консульські функції від імені держави, що акредитує, у межах визначеного консульського округу [2].

Переходячи до правового статусу почесних консулів, слушно навести тезу Ю. В. Підгородецької, яка зазначала наступне: «звертаючись до Віденської конвенції 1963 року потрібно зауважити, що виразної відмінності у правовому статусі та функціональних обов'язках штатних і почесних консулів не було. Враховуючи це, правовий статус і шляхи діяльності почесного консула у певній державі мають свої особливості, що відбивається у національному законодавстві» [3, с. 23].

Дійсно, Віденська Конвенція про консульські зносини № 995_047 від 24.04.1963 недостатньо детально розкриває особливості правового статусу почесних консулів. Так, Главу 3 «Режим, що застосовується до почесних консульським посадовим особам та консульським установам очолюваним такими посадовими особами» присвячено досліджуванам нами категоріям [4].

Натомість ведучи мову про правовий статус почесних консулів доцільно зупинитися на актах національного законодавства. Йдучи за хронологією, першим з таких актів слід назвати Консульський статут України, затверджений Указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94. Розділом IX «Нештатні (почесні) консули» (статті 92–94) цього статуту деталізовано правовий статус почесних консулів. Так, МЗС України за погодженням з державою перебування може доручити виконання окремих консульських функцій нештатним (почесним) консулам. Останніми можуть бути як громадяни України, так і іноземні громадяни з числа осіб, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості. Вони не повинні бути на державній службі у державі перебування або брати активну участь у її політичному житті. Нештатні (почесні) консули не повинні перебувати на державній службі в Україні, а

їхня діяльність має здійснюватись відповідно до Положення про нештатних (почесних) консулів України [5].

Наступним документом слід виокремити Положення про нештатних (почесних) консулів України, затверджене Указом Президента України від 17.02.1997 № 150/97, згідно з яким почесними консулами можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві.

Основними функціями почесних консулів, відповідно до Положення є: а) захист у державі перебування інтересів України, громадян України, її юридичних осіб у межах що допускаються міжнародним правом; б) сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, розвитку дружніх відносин між ними іншими шляхами відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини; в) з'ясування усіма законними засобами умов та подій у торговельному, економічному, культурному та науковому житті держави перебування, повідомлення про них у встановленому цим Положенням порядку Уряду України в особі Міністра закордонних справ України, а також надання відомостей заінтересованим особам; г) надання допомоги та сприяння громадянам України, її юридичним особам [6].

Також потрібно зазначити про Типову угоду про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. Обов'язками та функції Почесного консула визначені такі: 1) захист в державі перебування інтересів України, юридичних осіб і громадян України в межах, визначених міжнародним правом; 2) сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, а також сприяння розвитку дружніх відносин між двома державами іншими шляхами відповідно до положень Конвенції; 3) з'ясування усіма законними способами умов і подій в торговельному, економічному, культурному і науковому житті держави перебування, повідомлення про них главі дипломатичного представництва чи штатної консульської установи України, а також надання відомостей заінтересованим особам; 4) надання допомоги та сприяння громадянам України, її юридичним особам [7].

Наступним документом є наказ МЗС України від 04.08.2014 № 332 «Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України», яким було затверджено відповідний порядок. Згідно з п. 1 Р. II «Призначення нештатних (почесних) консулів України та започаткування діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України» визначено, що почесними консулами можуть бути громадяни України або іноземці, які: а) постійно проживають на території свого консульського округу протягом терміну виконання ними своїх функцій; б) не перебувають на державній службі в Україні та у державі перебування; в) не беруть активної участі в політичному житті України та у державі перебування; г) займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві; г) мають можливості для облаштування нештатної консульської установи у придатних службових приміщеннях на період виконання консульських функцій, забезпечення її необхідним обслуговуючим персоналом, засобами зв'язку, оргтехнікою та меблями [8]. Тут варто відзначити останній пункт, який було додано до вимог для почесних консулів.

Насамкінець, варто пригадати Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затверджене наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591. У Р. IV «Консульські функції» цього Положення визначено, що почесний консул виконує консульські функції, визначені статтею 5 Віденської конвенції про консульські зносини від 24 квітня 1963 року, та перелік яких наведено у патенті. Під час виконання консульських функцій почесний консул керується Віденською конвенцією про консульські зносини від 24 квітня 1963 року, законодавством України та держави, що акредитує. Почесний консул виконує покладені на нього консульські функції особисто і не може передавати їх іншим особам [9].

Визначивши нормативно-правові акти, що складають засади правового статусу почесних консулів зроблено висновок про певну неупорядкованість законодавства. Замість перерахованих вище документів вбачається цілком доцільним прийняти нову реакцію заснованого на Віденській кон-

венції про консульські зносини від 24.04.1963 Консульського статуту, де були б консолідовані норми, що стосуються функціонування цього інституту.

Переходячи до проблем діяльності почесних консулів в Україні слід погодитись із думкою М.Г. Окладної, Ю.І. Тараніченко та В.О. Чуйко, що діяльність почесних консулів регламентується достатньою кількістю як міжнародних так і національних документів, відповідно з якими почесні консули наділяються певними привілеями та імунітетами. Серед них: право на встановлення вільних дипломатичних зносин, право вільно пересуватися і подорожувати по території України, недоторканість архівів та приміщень почесного консульства тощо. Проте внаслідок значного поширення інституту почесного консульства та надання їм обмежених, але досить вагомих привілеїв та імунітетів, почесні консули можуть успішно реалізовувати свої бізнес інтереси [10, с. 18].

У свою чергу, А.А. Пуртова відмічає, що інститут почесних консульських посадових осіб має факультативний характер. Кожна держава вільно вирішує, чи буде вона призначати або приймати почесних консульських посадових осіб. Обмежена кількість штатних консульських установ та достатньо висока вартість їх утримання за рахунок коштів державного бюджету є однією із основних причин утворення різними країнами почесних консульських установ, які покликані виконувати консульські функції за кордоном. Почесні консульські установи та почесні консули в межах їх компетенції наділені досить гнучкими повноваженнями, які надають їм більш широкий та менш формальний спектр можливостей для представлення інтересів своїх держав за кордоном, оскільки вони не мають статусу державних та дипломатичних службовців. Зокрема, у разі утворення консульської установи України, яку очолюватиме почесний консул, на нього в окремих випадках можуть бути покладені додаткові обов'язки щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності такої установи [11, с. 168-169].

Зі свого боку В. Богатир зауважує, що особливий статус почесного консула є, скоріше, роботою на громадських засадах, що не передбачає виконання усіх обов'язків, закріплених Конвенцією про консульські зносини. Очевидно, роль почесних консулів у найкращому випадку зводиться до комунікативної функції, коли вони стають лобістами держави, що наділила їх додатковими перевагами, порівняно з іншими співгромадянами [12].

Про корупційні загрози, пов'язані з функціонуванням інституту почесного консульства в Україні йде мова у публікації М. Савчука «Дипломатичний щит». Навіщо українським політикам та бізнесменам статус почесних консулів? Автор слушно вказує на те, що на відміну від послів та консулів, почесними консулами в країні зазвичай стають не іноземці, а її громадяни. Але, це не завжди відбувається виключно з міркувань підтримки зв'язків між двома країнами, адже статус почесного консула надає багато привілеїв. Відповідно, низка бізнесменів, політиків та державних діячів сьогодні мають звання почесних консулів, часом, далеких екзотичних країн [13].

Отже, до основних проблем функціонування інституту почесного консульства в Україні слід віднести певну нормативно-правову невизначеність критеріїв до осіб, які претендують на зайняття посад почесних консулів. Як наслідок – це призводить до численних корупційних ризиків, пов'язаних з використанням такого дипломатичного статусу.

Звертаючись до перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні потрібно вказати на згадане вище упорядкування та оновлення національного законодавства. Також, перспективи розвитку інституту почесного консульства в Україні мають полягати у його перетворенні на важливий елемент громадської дипломатичної системи. Розвиток інституту почесного консульства може сприяти розширенню дипломатичної присутності України, що видається особливо важливим у повоєнний час. Доволі часто почесними консулами стають громадські діячі, підприємці, колишні політики у країнах свого перебування. Окрім згаданих вище ризиків, це може сприяти просуванню вітчизняних економічних інтересів, залученню інвестицій, сприянню експорту українських товарів, розвитку двосторонніх зв'язків між державами, формуванню позитивного іміджу України за кордоном у цілому. Останнє видається нам особливо важливим в умовах відкритого збройного протистояння, гібридних загроз та поширення дезінформації у повоєнний період відбудови України.

Висновки з дослідження. Завершуючи дослідження проблем і перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні, можна констатувати наступне:

Насамперед, правовий статус почесних консулів в Україні визначається міжнародними та національними нормативно-правовими актами різної юридичної сили, положення яких залишаються неузгодженими й такими, що не дозволяють забезпечити ефективне правове регулювання. Як наслідок, це призводить до різноманітних проблем у діяльності почесних консулів в Україні, а також ускладнює контроль за їхньою діяльністю. У зв'язку з цим, запропоновано прийняти оновлений Консульський статут України.

Не менш важливою проблемою залишається нормативна невизначеність критеріїв добору кандидатів на посади почесних консулів, що має наслідком виникнення корупційних ризиків та може

призвести до погіршення міжнародного іміджу України. Відповідно, у організаційному аспекті діяльність почесних консулів також вимагає уніфікації та удосконалення.

Говорячи про перспективи розвитку інституту почесного консульства, варто визнати обмежений обсяг повноважень почесних консулів. Разом із тим не можна оминати значення цього інституту для повоєнного відновлення України, розширення дипломатичної присутності нашої держави. Зазначені прагнення вимагають впровадження комплексного підходу, нормативно-правового та інституційного оновлення цього інституту у відповідності до стратегічних завдань України та міжнародної ситуації.

Таким чином, інститут почесного консульства потребує системного поліпшення, яке має включати не лише системну державну політику, а й оновлення законодавства та удосконалення організаційно-правових засад його функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Посольства України у світі: в яких країнах є наші дипломати, а в яких немає. НОВИНИ PRO. URL: <https://novyny.pro/news/derzhava/posolstva-ukrajini-u-sviti-v-yakih-krajinah-ye-nashi-diplomati-a-v-yakih-nemaye-535.html>.
2. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21/ed20211217#n25>.
3. Підгородецька Ю.В. Правовий статус почесного консула. Актуальні дослідження правової та історичної науки: Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Вип. 38 (м. Тернопіль, 14 грудня 2021 р.). Тернопіль, 2021. 79 с. С. 20–23.
4. Віденська Конвенція про консульські зносини: Міжнародний документ ООН № 995_047 від 24.04.1963. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/140489___140489#o329.
5. Про Консульський статут України: Указ Президента України; Статут від 02.04.1994 № 127/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text>.
6. Про нештатних (почесних) консулів України: Указ Президента України від 17.02.1997 № 150/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/97#Text>.
7. Про затвердження Типової угоди про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України: наказ МЗС України від 04.08.2014 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1047-14#Text>.
9. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21/ed20211217#n25>.
10. Окладна М.Г., Тараніченко Ю.І., Чуйко В.О. Правові проблеми функціонування інституту почесного консула в Україні. Право та інноваційне суспільство. 2021. № 2 (17). С. 15–21.
11. Пуртова А.А. Особливості правового статусу почесних консулів в Україні та за кордоном. Юридичний бюлетень. 2021. Вип. 23. С. 164–169.
12. Богатир В. Почесні консули: чим займаються, які мають привілеї, хто вони. Юридична практика від 17.05.2023. URL: <https://pravo.ua/pochesni-konsuly-chym-zaimaiutsia-iaki-maiut-pryvilei-khto-vony/>.
13. Савчук М. «Дипломатичний щит». Навіщо українським політикам та бізнесменам статус почесних консулів? (розслідування). Радіо Свобода від 19.04.2018. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/29177021.html>.