

КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА РОССИИ К 200-ЛЕТИЮ КОНСУЛЬСКОГО ДЕПАРТАМЕНТА МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Николай Михайлович ЕЛИЗАРОВ,
Чрезвычайный и Полномочный По-
сол России, директор Департамента
консульской службы, член Колле-
гии МИД России (1997—1999 гг.)



В сентябре 2002 г. отмечалось 200-летие Министерства иностранных дел России в новой системе государственного аппарата. 8 (20) сентября 1802 г. Манифестом императора Александра I было учреждено 8 министерств — Военно-сухопутных сил, Военно-морских сил, Иностранных дел, Внутренних дел, Коммерции, Финансов, Народного просвещения и Юстиции.

Ко времени создания Министерства иностранных дел Россия располагала за границей 14 генеральными консульствами, 8 консульствами и 2 вице-консульствами. Рост сети консульских загранучреждений России и иностранных в империи обусловил формирование в центральном аппарате МИД специализированного подразделения.

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

В докладе министра Н.П. Румянцева¹ императору были определены задачи экспедиции (департамента).

1. Вся внутренняя и внешняя переписка по консульским делам.
2. Переписка с иностранными консулами, находившимися в России.
3. Составление инструкций и наблюдение за их исполнением.
4. Дела «о призах и по другим предметам, до торговли и мореплавания относящимся».

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

Вспоминая юбилейные вехи учреждения МИД России и создания «Экспедиции консульских дел», стоит заметить, что сами по себе дипломатическая и консульская службы появились в различных формах на международной арене и в России гораздо раньше. К примеру, профессиональный праздник День дипломатического работника, отмечаемый 10 февраля², начиная с 2003 г., исторически определён возникновением в 1549 г. «Посольского приказа» (учреждения), ведающего внешними сношениями. Руководителем «Посольского приказа» первый русский царь Иван IV Васильевич (Грозный)³ назначил Ивана Михайловича Висковатого, поручив ему принимать Грамоты, привезённые иностранными послами царю. И. М. Висковатый⁴ встречался с иностранными послами, выезжал для переговоров в разные страны, готовил соглашения, приводил к присяге бояр, хранил тайный архив царя и царскую печать. При его содействии в 1554 г. английскому Обществу торговли с Россией было предоставлено право иметь консула, наделённого властью судить и наказывать своих соотечественников. Иван Грозный в особой Грамоте, жалованной этому обществу, обещал оказывать содействие консулам, давать «необходимые для наказания (британских правонарушителей) орудия», освобождать всякого арестованного англичанина, за которого поручится консул⁵. Стараниями И. М. Висковатого с 1549 по 1559 г. Москву посетили 32 иностранных посольства. Карьера Ивана Михайловича развивалась успешно, он был близок к царю, однако судьба Висковатого сложилась трагично. Он оказался в числе ста «заговорщиков», высших чиновников государственного аппарата, и 25 июля 1570 г. в присутствии Ивана Грозного и многочисленной толпы людей был казнён (распят на кресте и расчленён). В конце жизни Иван Грозный осознал несправедливость своего решения и тяжело переживал боль утраты своего лучшего чиновника. Царь прислал в Троице-Сергиев монастырь крупный вклад на помин души Ивана Михайловича.

В XVII в. в России открылись консульства Дании (1625), Швеции (1631), Польши (1673).

Стоит вспомнить выезд 2 марта 1697 г. «Великого посольства» из Москвы в Европу, насчитывавшего около 250 чел., включая 80 дворян, т.е. был представлен весь цвет российской дипломатии. Под именем бомбардира Петра Михайлова инкогнито находился 23-летний царь Пётр I, впервые отправившийся за границу. Обосновавшись в Амстердаме, посольство занялось изучением морского дела, кораблестроения и навигации, установлением знакомств с европейскими учёными. Эта поездка в Европу дала мощный импульс развитию дипломатических и консульских отношений с Голландией, Австрией, Францией, Англией, Пруссией и другими государствами.

Не случайно первые *русские консульства были учреждены в Амстердаме (1707 г.), Венеции (1711 г.), Париже (1715 г.), Вене (1718 г.), Бордо (1723 г.)*. В период царствования Петра I и последующие годы сеть российских консульских учреждений за границей и иностранных консульств в России постоянно развивалась по мере расширения сферы торгово-экономических

и политических отношений. С ростом числа российских консульских учреждений за границей возникла потребность в определении правовой базы их функций.

Права и обязанности консульских представителей России за рубежом изложены в первом Консульском Уставе, утверждённом императором Александром I в 1820 г. 25 октября, он составлялся в значительной степени на основе французского законодательства; были определены полномочия и обязанности российских консулов в торгово-экономической и юридической областях, в частности, при рассмотрении тяжб и споров между русскими подданными — моряками и купцами. На основании ст. 54 этого Устава консул в случае возникновения «...ссоры у шкипера со служителями или хозяином, должен разбирать их сообразно с правилами, изложенными в Уставе мореходства (французском), изданном Людовиком XIV в 1681 г., впредь до издания Устава для Российского мореходства». Таким образом, была сделана первая попытка свести в один законодательный документ действующие ранее отдельные инструкции консулам при направлении их на место назначения.

В 1830 г. открываются российские консульства в Ницце и Гавре, в 1845 г. — в Марселе. Утверждены первые генеральные консульства России в Латинской Америке, в Рио-де-Жанейро — в 1811 г., в Вальпараисо (Чили) — 1839 г., в Кальао (Перу) — 1862 г., в Буэнос-Айресе — 1866 г. при отсутствии в этих странах российских дипмиссий.

Следует заметить, что при установлении официальных отношений между Россией и странами Латинской Америки вначале появлялись консульские учреждения. К примеру, Венесуэла, Колумбия, Коста-Рика, Панама открыли в России консульства раньше, чем были учреждены их дипломатические представительства.

В 1854 г. Россия имела за границей 18 генеральных консульств, 20 консульств, 5 вице-консульств, 86 нештатных (почётных) консульств.

В 1858 г. был принят второй Консульский Устав⁶, в котором главным образом были изложены права и обязанности русских консулов в Европе и Америке. В Уставе 1858 г. более подробно излагались положения о судебной власти консулов, что имело в то время практическое значение для рассмотрения споров в сферах торговли и мореплавания.

Во второй половине XIX в. с приходом 15 апреля 1856 г. на пост министра иностранных дел России Александра Михайловича Горчакова, который он непрерывно занимал в течение 26 лет (до 28 марта 1882 г.)⁷, значительно возрастает роль внешней политики, совершенствуется структура МИД. Перед консульскими учреждениями за рубежом ставятся задачи осуществлять «покровительство в чужих краях русской торговле и вообще русским интересам», а также способствовать возвращению на Родину русских эмигрантов, выдавать пособия неимущим русским подданным за границей, содействовать иностранцам, желающим принять русское подданство. По существу, тогда А.М. Горчаков ратовал за консолидацию «русского мира».

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

*С ростом влияния России в мире возникла необходимость более полного изложения правил деятельности русских консулов, и в 1893 г. был принят новый Консульский Устав, включавший 203 статьи*⁸. Впервые были подробно прописаны правила назначения нештатных (почётных) консулов России. Согласно статье 6 они назначались штатными консулами в морских и речных портах подведомственного им округа с согласия российского дипломатического представительства (посольства, миссии), которому подчинялся штатный консул. Если посольство одобряло предложенную кандидатуру, оно входило с представлением в МИД об утверждении нештатного консула.

Нештатными консулами могли назначаться только лица, «пользовавшиеся уважением местных властей и жителей и способные к исполнению консульских обязанностей». При подборе кандидатуры отдавалось предпочтение русским подданным или иностранцам, владевшим русским языком (статья 7). Кандидаты на должность нештатного (почётного) консула давали в письменной форме обязательство «исправлять должность без всякого притязания на жалованье или какое-либо возмездие», кроме определённого Уставом (ст. 18 и 24). В соответствии с названными статьями нештатным консулам разрешалось собирать в свою пользу консульские пошлины по установленному тарифу, который был утверждён в МИД 8 июня 1893 г.

Устав 1893 г. определил основные функции штатных и нештатных консулов. Согласно ст. 88 «консул должен стараться об усилении, облегчении и распространении торговых сношений своей страны с тою, в которой он имеет пребывание; с этой целью он должен представлять на рассмотрение Министерства иностранных дел все замечания и соображения относительно мореплавания и торговли, которые может извлечь из своих наблюдений и опыта во время возложенных на него обязанностей». Русские консулы, находясь в ведении МИД, в то же время исполняли отдельные предписания Министерства финансов. Им следовало еженедельно сообщать туда сведения о существовавших в местах их пребывания ценах «на товары и съестные припасы», а также о вексельном курсе и причинах его повышения или падения. «Консул должен был стараться разведовать о таковых причинах». С 1898 г. периодически стал издаваться «Сборник консульских донесений» (от 30 до 50 донесений за год), содержавших, главным образом, торговые и финансовые отчёты. Большинство консульских сообщений конфиденциального характера о внутривосточных событиях в иностранных государствах не публиковались, а поступали в государственные архивы.

Консульская служба становилась всё более организованной, и её сеть охватывала Европу, Америку, Азию и Ближний Восток. *В 1902 г., через 100 лет со дня образования МИД России, за рубежом работали 29 генераль-*

ных консульств, 39 вице-консульств, более 300 нештатных консульских учреждений, в том числе в Китае, Японии, Персии, Турции, Марокко, Аргентине и Перу. Открылись генеральные консульства в Шанхае (1898), Багдаде (1901) и Алжире (1916).

Ввиду значительного роста торговых и гуманитарных связей России с иностранными государствами и необходимости многим россиянам посещать за границу в 1903 г. был издан Устав «о паспортах заграничных». В ст. 165 сформулировано основное правило для желающих получить заграничный паспорт: каждый намеревавшийся отбыть за границу русский подданный, кто бы и какого звания ни был, обязан подать прошение местному Генерал-губернатору, Губернатору или Градоначальнику по принадлежности и представить от полиции свидетельство, удостоверявшее, что никакого законного препятствия к его отъезду нет. Прошение губернатору оплачивалось гербовой маркой ценой в 75 коп. Заявление в полицию — 1 руб. 50 коп. Паспортный сбор — 15 руб. Государственные служащие получали паспорта бесплатно, для купцов они стоили 5 руб. 50 коп., для детей, не достигших 10-летнего возраста, — 50 копеек. Срок действия заграничных паспортов — 5 лет со дня выезда за границу (в настоящее время — со дня выдачи паспорта).

Важную роль в формировании института консульской службы сыграли заключённые Россией с другими странами двусторонние консульские конвенции и соглашения, в которых получили дальнейшее развитие положения международного консульского права о привилегиях, льготах и правах, предоставляемых консулам. К примеру, консульские конвенции Россия заключила с Францией (20 марта) и Германией (26 ноября) 1874 г., с Италией — 16 апреля 1875 г.⁹ В них оговаривалось взаимное право сторон назначать генеральных консулов, консулов, вице-консулов или консульских агентов в согласованные округа. Было внесено положение о «закрытых территориях»: «При сём, однако, каждая из сторон удерживает за собой право определять местности, в которых она признаёт соответственным не допускать консульские учреждения, с тем только, чтобы таковое ограничение равномерно применялось ко всем государствам».

Консульская тематика отражалась и в межгосударственных трактатах о торговле и мореплавании, которые активно заключались Россией в XIX и начале XX в. Так, в договорах с Грецией (1850 г.), Бельгией (1858 г.) и Австрией (1860 г.)¹⁰ договаривавшиеся стороны обязывались взаимно предоставлять право иметь «в портах и приморских торговых местах, где другие иностранные правительства пользуются уже таковым преимуществом, консулов, вице-консулов или торговых агентов»¹¹.

Таким образом, заключённые Россией в XIX в. двусторонние консульские конвенции и соглашения, трактаты о торговле и мореплавании, а также Консульские уставы России стали элементами формирования консульского права в системе Международного публичного права, в подготовке универсальных правовых документов о консульских сношениях. Во второй половине XIX в. и начале XX в России вырабатывались правила

поступления на консульскую службу. МИД России в соответствии с действующими в то время законодательными актами определил перечень требований к кандидатам, желавшим поступить на дипломатическую и консульскую службу. В частности, для допуска к консульскому экзамену нужно было предъявить диплом об окончании Александровского лицея или Училища правоведения либо об окончании университетского курса юридического факультета. Для всех кандидатов требовалось знание французского языка (устно и письменно), для работы на Востоке — знание восточных языков, которые преподавались в Лазаревском институте в Москве, на отделении при Первом департаменте МИД и филологическом факультете Сибирского университета. Экзамены сдавались по политической экономии и консульскому праву, истории, географии и статистике. Придавалось важное значение совершенному владению русским языком и умению правильно излагать свои мысли, писать хорошим почерком.

Некоторые ограничения для дипломатических и консульских сотрудников существовали относительно их вступления в брак. Циркуляр 1857 г. по МИД запрещал согласно царскому повелению браки дипломатических и консульских чиновников, «не представивших удостоверение о том, что они сами или их невесты обладают достаточным имуществом для приличной семейной жизни»¹². Другой циркуляр (1908 г.) обязывал сотрудников подавать ходатайства о вступлении в брак руководителям посольств и консульств, указывая «...точные сведения об общественном, семейном и материальном положении их невест»¹³.

Право назначать российских консулов принадлежало царю, как и в других монархиях. Сообщение о назначении консула публиковалось в «Правительственном вестнике» в виде «Высочайшего повеления», после чего консул получал от Правительства акт о назначении — патент, составлявшийся на русском языке с переводом на язык той страны, куда консул назначался или на французском языке, общепринятом в то время в международных отношениях. После получения экзекватуры (согласия) государства пребывания консул приносил присягу царю, а затем приступал к своим обязанностям.

Если консул был назначен на ранее существовавший пост, то он прежде всего принимал канцелярию и архив консульства от предшественника, который вместе с вновь назначенным консулом составлял «подробную опись по всем бумагам и делам консульства и снимал с неё 3 копии за обоюдным подписанием»: одна копия отсылалась в МИД, вторая — оставалась в архиве, а третью — оставляли сменившемуся консулу (ст. 19 Консульского Устава 1893 г.). Консулы в России делились на 4 разряда или ранга, образуя таким образом консульскую иерархию: генеральные консулы; консулы; вице-консулы; секретари.

Консульская иерархия регулировалась только российским Консульским уставом, международные договоры в то время этого не касались.

В 1903 г. выходит очередной Консульский устав, которому суждено было стать последним в царской России. Его опубликовали в 1904 г. в Своде зако-

нов Российской империи (том XI, часть 2), составленном повелением государя императора Николая Первого¹⁴. Устав состоял из двух разделов: общего — для российских консулов; и свода особых правил для российских миссий и консульств в Персии, Турции, Китае, Японии и Корее (всего 9 глав, включавших 190 статей).

Согласно статье 1 генеральные консулы, консулы и вице-консулы (далее — консулы) обязаны были заботиться во вверенных им округах о выгодах российской торговли и мореплавания. Консул удостоверяет законность всех актов, совершаемых российскими подданными в его округе. В случае взаимного согласия подданных разбирает в качестве третейского судьи возникшие между ними споры (ст. 2).

Устав, главным образом, определил функции консулов в осуществлении защиты интересов России и её подданных в торговле, мореплавании (военные и торговые суда), а также по наблюдению за пребыванием россиян за границей. Ст. 90 гласит: «...консул обязан блюсти, чтобы честь русского имени была всегда поддерживаема». В обязанности консула входил контроль за точным выполнением россиянами обязательств перед торговыми партнёрами и их поведением, которое «...не должно наносить ущерб России». В то же время консулу, состоявшему на действительной службе, «запрещалось принимать прямое или косвенное участие в каком бы то ни было торговом деле» (ст. 3).

К Уставу прилагался Тариф консульских пошлин, а ст. 110 Устава устанавливала, что сумма всех консульских сборов поступает в государственных доход. Тариф был тщательно разработан, учитывал все аспекты консульских функций. За составление морского протеста взималась пошлина в сумме 7 руб. 50 коп.; за хранение в консульстве «духовного завещания в запечатанном пакете» — 15 руб.; за свидетельство о рождении, бракосочетании и т.д. — 3 руб. С русских коммерческих судов, проходивших через Константинопольский пролив, взимались особые сборы на содержание русского госпиталя в Константинополе, бывшего под патронатом российского посольства. В тарифе означено — 3 коп. за 1 ласт (устаревшая мера вместимости судна, равная двум регистровым тоннам).

Во втором разделе Устава, в ст. 145 указывалось: каждый российский подданный должен лично стать на учёт в российской миссии (посольстве) или консульстве, представив паспорт и объяснив цели своего путешествия и дела, а потом посетить старейшин Российского купеческого общества. Российским подданным, находившимся в городах, где имелись российские миссии и консульства, «не позволяется в спорных делах между собой искать суда у местных начальств» (ст. 176). Устав 1903 г. обобщал и дополнял функции, права и обязанности российских консулов, содержащиеся в ранее принятых уставах. В нём определён зафиксирована подчинённость консульств российским посольствам.

В системе МИД Российской империи случаи перехода дипломатов на консульскую службу и консулов на дипломатическую были не редки, однако в целом существовал некоторый приоритет дипломатической службы

перед консульской, что объяснялось укоренившимися представлениями о «вспомогательности» функции консулов по отношению к дипломатам. Согласно Уставу «О службе по определению от правительства» (государственная служба), изд. 1857 г., гражданские должности делились на 14 классов. По чинопроизводству Генеральному консулу присваивался 5-й класс (соответствовал классу I секретаря посольства), консулу — 6-й (соответствовал классу II секретаря посольства)¹⁵.

Известен и разный подход к форменной одежде дипломатических и консульских сотрудников. Согласно ст. 975 упомянутого Устава и ст. 118 «Положения о форменной одежде гражданских чиновников»¹⁶ генеральные консулы, консулы и вице-консулы «...носят полукафтан тёмно-зелёного сукна с вишнёвым бархатным воротником и обшлагами; подкладка шёлковая, саржевая вишнёвого цвета и выпушка по бортам полукафтана того же цвета; шитьё золотое; пуговицы золочёные с изображением государственного герба. Трёхугольная шляпа при полукафтани с золотыми кистями и шнурки на оной золотые, и темляки на шпагах золотые». На Востоке генеральным консулам, консулам и вице-консулам вместо консульского полукафтана был присвоен дипломатический мундир МИД, сшитый из сукна тёмно-зелёного цвета с красным суконным воротником и обшлагами, с серебряным шитьём и белыми матовыми пуговицами с изображением государственного герба. Подкладка мундира чёрная.

Со временем консульская и дипломатическая форма была несколько раз изменена. Современная форменная одежда в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 799 введена только для дипломатов, в том числе работающих на консульских постах, имеющих ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла и Чрезвычайного и Полномочного Посланника I и II класса. Основные элементы форменной одежды: пиджак чёрный двубортный шерстяной с позолоченными гербовыми пуговицами и золотым шитьём на воротнике и обшлагах рукавов. На переднем плане воротника (на лацканах) помещены у послов — вышитый герб России, у посланников I и II классов — три и две вышитые звезды соответственно, брюки чёрные шерстяные, рубашка — белая, галстук — серый. Для дипломатов, имеющих указанные ранги, работающих в странах с жарким климатом, предусматривалась форменная одежда светло-песочного цвета (тропический вариант), которая имела исключительно представительский характер и использовалась только для официальных дипломатических протокольных мероприятий.

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

Консульские Уставы 1820, 1853, 1893 и 1903 гг. отвечали внутренним потребностям России в развитии торгово-экономических, политических и гу-

манитарных отношений с развитыми странами мира, были направлены на защиту интересов империи и её подданных.

Упомянутые Уставы соответствовали общепринятым международным нормам консульских отношений, о чём свидетельствует содержание упомянутых выше двусторонних консульских конвенций, заключённых Россией в XIX в. Консульские учреждения за рубежом вели учёт россиян, проживавших в иностранных государствах, поддерживали с ними постоянные контакты.

Структура центрального аппарата МИД постоянно совершенствовалась, в том числе и на консульском направлении. Накануне Октябрьской революции 1917 г. Временное правительство России приняло Постановление (14 марта 1917 г.) об изменениях в Положении о МИД и структуре центрального аппарата.

Дела, относившиеся к консульской службе, были сконцентрированы во вновь созданном департаменте, который именовался «Консульский и распорядительный».

После Октябрьской революции был образован Народный Комиссариат по иностранным делам (НКИД) во главе с Л.Д. Троцким. 13 марта 1918 г. Г.В. Чичерина назначили и.о. наркома по иностранным делам, а 30 мая этого же года он возглавил НКИД РСФСР, оставаясь его руководителем до 21 июля 1930 г. Работать с советской властью согласилась лишь незначительная часть сотрудников министерства и загранаппарата, большинство штатных консульств за рубежом перестало существовать, был упразднён институт нештатных консулов. Приказом от 29 (16) ноября 1917 г. советское правительство уволило тех работников МИД царской России, которые не желали сотрудничать с советской властью. *Предстояло вновь сформировать консульскую службу. Её функции определялись декретом Совета народных комиссаров (СНК) от 18 октября 1918 г. «Об организации консульств». Первые консульства РСФСР открылись в Германии, Китае и Монголии.*

НКИД РСФСР имел право назначать своих уполномоченных в районы важнейших морских портов и в места значительного сосредоточения иностранцев (Петроград, Мурманск, Архангельск, Севастополь, Одесса, Новороссийск, Ташкент, Иркутск, Находка, Владивосток). *24 января 1922 г. декретом ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение об уполномоченных НКИД на территории РСФСР.* Они подчинялись исключительно директивам Центра. Так было положено начало формированию института Представительств МИД СССР (Российской Федерации) на своей территории. Кстати, стоит сказать, что дипагенты МИД царской России также направлялись для работы в губернии.

После становления МИД союзных республик некоторые дипагентства ликвидировали. *К концу 80-х гг. на территории страны дипагентства, выполнявшие и консульские функции, работали в городах Батуми, Ленинграде, Находке, Одессе и Сыктывкаре.*

В марте 1992 г., а затем в августе 1994 г. Распоряжениями Президента России было разрешено МИД открыть соответственно 20 и до

40 представительств на территории Российской Федерации. *В настоящее время 38 таких учреждений действуют на территории России.* Они поддерживают контакты с иностранными консульствами, выполняют важные функции на консульском направлении, оказывают профессиональную помощь местным администрациям в налаживании и поддержании торгово-экономических и гуманитарных связей с иностранными партнёрами. Они же контролируют выполнение Указа Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

После принятия в 1923 г. «Положения о НКВД СССР» началась работа по созданию аппарата советской консульской службы. В 1925 г. СССР устанавливает дипломатические отношения с 22 странами, формируются консульские отделы посольств.

Советское правительство предпринимает шаги по созданию юридической базы деятельности консульской службы. *Постановлением ЦИК и СНК СССР от 8 января 1926 г. утверждён первый Консульский устав СССР, состоявший из 7 разделов и 138 статей*¹⁷. Согласно Уставу советские консульские учреждения имеют своей целью охрану и защиту экономических и правовых интересов СССР и союзных республик, а также юридических лиц и граждан СССР. Основные функции советских консулов становятся в основном административными, а не юридическими в сфере торговли и мореплавания, как было ранее. Определены два вида советских консульских учреждений за границей — консульские отделы при дипломатических представительствах и самостоятельные консульские учреждения — генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства.

Консульские функции в рамках НКВД выполнялись консульским отделением экономическо-правового отдела (1922—1928 гг.). Приказом № 87 от 31 августа 1929 г., подписанным вр.и.о. наркома по иностранным делам М.М. Литвиновым, в системе НКВД был образован самостоятельный консульский отдел, на который возлагались следующие задачи:

- исполнение по НКВД всей консульской работы;
- общее организационное руководство консульской работой на местах.

В приказе подробно расписаны функции Консульского отдела (КО) во взаимодействии с Экономическо-правовым отделом (ЭПО), с соответствующими политотделами и Управлением делами (УД). В частности, общее руководство консульской отчётностью находилось в Консульском отделе. Консульские отчёты посылались в НКВД в трёх экземплярах — КО, ЭПО и соответствующий политотдел. Каждый из этих отделов решал затронутые в отчётах вопросы по принадлежности, согласовывая взаимоприемлемые меры, например, назначения, перемещения или увольнения консулов согласовывались УД и КО до вынесения их на заседание Коллегии НКВД. Вся переписка по вопросам финансирования консульств велась через УД. Смета на содержание консульств составлялась с участием КО.

В советский период постепенно возрастает роль консульской службы, становится обычной взаимная ротация дипломатических и консульских сотрудников в центре и в загранучреждениях. Им на равных правах присваиваются дипломатические ранги, установленные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 мая 1943 г. В марте 1946 г. название НКВД заменено на Министерство иностранных дел СССР. В результате победы Советского Союза в Великой Отечественной войне произошло значительное укрепление международного престижа СССР, который в мае 1945 г. имел дипломатические отношения с 41 страной. Расширялась сеть консульских учреждений за границей. *На 1 января 1970 г. за границей функционировало 131 советское консульское учреждение, из них: консульских отделов — 92; генеральных консульств — 24; консульств — 13; консульских агентств — 2.*

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

Консульский Устав 1976 г., который остаётся действующим и по сей день (на 01.03.2009), включает 9 разделов, 21 главу и 99 статей. Согласно ст. 1 консульские учреждения защищают за границей права и интересы государства, его юридических лиц и граждан. Содействуют развитию дружественных отношений с другими государствами, расширению экономических, торговых, научно-технических, культурных связей и туризма. Порядок назначения консула, определённый Уставом, во многом совпадает с соответствующими положениями Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.

В Уставе в отличие от Венской конвенции зафиксированы более чёткие функции консула. Так, ст. 21 обязывает консула не реже одного раза в год производить объезд своего консульского округа. А в ст. 23 прямо сказано: консул обязан принимать как письменные, так и устные заявления от юридических лиц и граждан СССР. Он ведёт учёт постоянно проживающих и временно находящихся в его консульском округе граждан СССР (ст. 25). Распоряжения консула по вопросам, касающимся правил пребывания граждан за границей, имеют для них обязательную силу (ст. 27).

С образованием новой России граждане нашей страны регистрируются в консульских учреждениях за рубежом добровольно, по их усмотрению. Практически регистрируются те граждане, которые проживают постоянно в иностранном государстве, вернее сказать, какая-то их часть, а находящиеся временно (туристы, бизнесмены и другие), к сожалению, не отмечаются в консульствах, поэтому и контроль за их пребыванием за границей

практически не осуществляется. Ежегодно за границу выезжает более 10 млн. россиян, а число их выездов в 2008 г. составило 30 млн. Постоянно проживают за рубежом (на 01.01.2009 г.) (по регистрации в консульствах) — 1,5 млн. чел. Помимо этого только в странах СНГ — около 25 млн. наших соотечественников, не имеющих российского гражданства.

В случае стихийных бедствий, массовых беспорядков и в других критических ситуаций (катастрофы самолётов, ДТП, захват заложников и т.д.) сотрудники российских консульских учреждений принимают все необходимые меры для спасения наших граждан, организуют их эвакуацию на родину.

Уставом 1976 г. восстановлено право назначения нештатных — Почётных Консулов за рубежом (ст. 97—99). С 1992 г. этот институт активно развивается. На 1 января 2009 г. 84 Почётных Консула Российской Федерации работают за рубежом, на территории России находятся 80 иностранных нештатных консулов. *Штатные консульские учреждения России за границей на 01.01.2009 г. открыты в 234 пунктах. Из них: консульских отделов посольств — 141, генеральных консульств — 84, консульств — 4, канцелярий посольств — 2, отделение консульского отдела — 1, два представительства, а также при Палестинской национальной администрации и при Московско-Тайбейской координационной комиссии по экономическому и культурному сотрудничеству.*

Безусловно, консульский Устав 1976 г. во многом не соответствует конституции и законодательству современной России, в частности, Положению о консульском учреждении РФ, утверждённому Указом Президента России № 1330 от 5 ноября 1998 г., другим документам, принятым после 1992 г. В этой связи образованный в начале 90-х гг. Департамент консульской службы МИД России, а с 2004 г. — Консульский департамент МИД совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве России и другими ведомствами занимается разработкой нового Консульского Устава Российской Федерации, текст которого находится на рассмотрении (февраль 2009 г.) в Министерстве юстиции России.

В последнее время Консульский департамент проделал значительный объём работы по разработке и применению на практике 14 административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления услуг) учреждениями, входящими в систему МИД России, шесть из них оформлены приказом по МИД и зарегистрированы в Министерстве юстиции России, т.е. находятся на исполнении в консульских учреждениях за рубежом и в Центре. Например, вступили в силу Административные регламенты о государственной функции по вопросам гражданства, по государственной регистрации актов гражданского состояния, по оформлению приглашений иностранным гражданам и выдаче им виз.

Полезная работа проделана консульским департаментом и консульствами за рубежом по заключению соглашений об упрощённом порядке оформления виз либо о безвизовом режиме. Соглашения подписаны с 93 государствами. В настоящее время по общегражданским заграничным паспортам (ОЗП) граждане России могут выезжать в ряд стран без виз, что

даёт возможность планировать свои зарубежные поездки, освобождает от лишних бюрократических процедур.

Отмечая 200-летний юбилей Консульского департамента, справедливо сказать добрые слова всем сотрудникам консульских учреждений за рубежом, представителям МИД на территории России, в адрес профессионально подготовленного коллектива консульского департамента МИД (160 дипломатов и 95 административно-технических работников), пожелать им доброго здоровья, выдержки и такта на службе во имя престижа нашей Родины.

¹ Государственный канцлер, известный собиратель книг и рукописей, положивших начало библиотеке Румянцевского музея (ныне государственная библиотека им. В.И. Ленина). См.: Дипломатический словарь. М.: Наука, 1985. Т. 2. С. 476.

² Указ Президента РФ, 31 окт. 2002, № 1279.

³ Титул царя Иван IV принял в 1547 г., а ранее величался великим князем московским, как и его предшественники. См.: Дипломатический словарь. Т. 1. С. 389.

⁴ В списке руководителей Внешнеполитического ведомства России, опубликованном на сайте МИД, он значится первым из 54-х (на 01.01.2009 г.).

⁵ Militz. Manuel des Consuls. Londres, 1837. Т. 2. Р. 388.

⁶ Сборник действующих трактатов и конвенций, имеющих отношение к военному мореплаванию с приложением Консульского Устава. СПб., 1885. С. 467.

⁷ Жизнь и деятельность А.М. Горчакова профессионально изложена в книгах В.А. Лопатникова, Чрезвычайного и Полномочного Посла России, члена Совета Федерации, председателя правления Международного Фонда канцлера Горчакова. См.: «Пьедестал». СПб.: изд-во «КЭМ», 2002; «Горчаков». Москва, 2004. «Фонд Горчакова» учредил медаль «За заслуги в укреплении российской государственности и верное служение Отечеству» имени выдающегося государственного деятеля и дипломата России Александра Михайловича Горчакова.

⁸ Свод законов Российской империи. 1893. Т. 10, ч. 2.

⁹ Ф. СПб. Главный архив, 1/10. Оп. 28. Д. 438; Д. 236; Д. 439.

¹⁰ Там же. Д. 154.

¹¹ Ф. Трактаты. Оп. 3 (466). Д. 472.

¹² Ф. ДЛС и ХД (департамент личного состава и хозяйственных дел МИД). Оп. 731. Д. 173.

¹³ Там же.

¹⁴ Санкт-Петербург. Государственная типография 1904 г. Архив внешней политики Российской империи.

¹⁵ Ф. ДЛС и ХД. Оп. 731. Д. 87. 1910.

¹⁶ Там же. Д. 105. 1910.

¹⁷ Дипломатический словарь. Москва, 1971. Т. 2. С. 109—117.

SUMMARY: The article “Consular Service of Russia” is written by Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Russia N.M. Elizarov and devoted to the 200th Anniversary of Consular Department of the Ministry of Foreign Affairs. The article is based on considerable data and contains a brief but capacious excursus into the history of foreign relations of Russia, since establishing “Posol’sky Prikaz” (Embassy Department) in 1549. The author elucidates organization, aims and objects, functions and regulations of the Department within the limits of State machinery. There are shown changes that Consular Service have undergone during 200 years. The author underlines the contribution of Consular Service of Russia in forming world universal legal documents on international relations.