

ПОЛІТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ ТА ГЛОБАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

DOI 10.31558/2519-2949.2018.1.19

УДК 327.82

Грачевська Т. О., Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

ПОЧЕСНІ КОНСУЛЬСТВА У ДВОСТОРОННЬОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ ДЕРЖАВ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Стаття присвячена дослідженню ролі почесних консульств у процесі розвитку двостороннього співробітництва держав. Охарактеризовано особливості та провідні напрямки діяльності почесних консульств на сучасному етапі. Розглянуті вимоги, що висуваються державами до кандидатів на посаду почесних консулів. Надана характеристика загальним функціям, які виконують почесні консульства у практиці міждержавної взаємодії. Встановлено, що саме почесні консульства можуть ефективно виконувати функції сполучної ланки між державами у разі відсутності постійних дипломатичних та консульських установ.

Охарактеризовано комплекс функцій, здійснення яких покладається на почесні консульства таких держав як Ірландія, Франція, Велика Британія. Зокрема були охарактеризовані функції почесних консульств Франції на території Австралії, які полягають в наступному: надання документів, що підтверджують місце проживання особи; засвідчення достовірності копій та фотокопій оригінальних документів; надання документів, що посвідчують особу. Акцентована увага на роль почесних консульств у процесі надання допомоги громадянам держави, інтереси якої вони представляють, у період техногенних та природних катастроф. Проаналізовано критерії заснування почесних консульств на території інших держав на прикладі держави Швеція.

Значну увагу приділено аналізу практиці функціонування почесних консульств іноземних держав на території України. Розглянуто провідні напрямки функціонування Почесного консульства держави Ізраїль на території західної України. Встановлено, що на сучасному етапі його співробітники сконцентровані на реалізації наступних завдань: відновлення інвестиційної привабливості вказаного регіону, надання допомоги українським бізнесменам із виходом на ринок Ізраїлю, реалізація спільних проектів у сфері безпеки, активізація співробітництва у сфері інформаційних технологій, співпраця у сфері енергозбереження. Проаналізовано функції почесних консульств, які представляють інтереси України за кордоном. Так, функції Почесного консульства України в Ополі полягають в наступному: зміцнення зв'язків між Україною та Польщею у сфері бізнесу, підприємництва, науки та культури, надавання допомоги українськими громадянам у разі потреби.

Ключові слова: *міждержавне співробітництво, почесні консульства, почесний консул, функції почесних консульств, статус почесного консула.*

Розвиток співробітництва між державами у двосторонньому форматі на сучасному етапі характеризується безпрецедентною зацікавленістю такими сферами як економіка, культура, наука, спорт, які залишалися поза увагою традиційної класичної дипломатії, сфокусованої виключно на політичному складнику. Інститут почесних (нештатних) консулів є одним із ефективних інструментів розвитку та активізації відносин в означених сферах, що органічно взаємодіє з офіційними дипломатичними та консульськими установам. У цьому контексті у сучасній практиці міждержавної взаємодії спостерігається як розширення мережі почесних консульств, так і кола завдань, до вирішення яких вони долучаються. Оскільки у Віденській конвенції про консульські зносини 1963 р., в якій, до речі, вперше було запроваджено поняття «почесного консула», відсутня детальна регламентація правового статусу почесних консулів та перелік їх повноважень та обов'язків, кожна держава визначає особливості їх діяльності в національному законодавстві. З огляду на зазначене, повноваження та функції почесних консульств різних держав можуть варіюватися,

що свідчить про досить широкі можливості залучення цього інституту до вирішення різноманітних завдань, які стоять на черзі денній перед окремою державою.

Доцільно відзначити ту обставину, що у науковій літературі, присвяченій проблематиці міжнародних відносин, відводиться незначне місце дослідженню як теорії, так і практики інституту почесних консульств. Необхідно виокремити статтю А.О. Мірошниченко, в якій проведений глибокий аналіз положень міжнародного права та національного законодавства України щодо визначення правого статусу почесних консулів [4]. Вітчизняний дослідник І.Б.Матяш ґрунтовно проаналізував перші проекти нормативно-правових актів, які мали на меті регулювати застосування інституту почесних консулів у зовнішньополітичній практиці УНР на початку ХХ століття. Означене дослідження розкриває витоки та трансформацію поглядів на правовий статус та функції почесних консулів в українській дипломатії 20-х років минулого століття [3]. Займалася аналізом статусу почесних консулів у міжнародному праві й С.В.Лозінська [2]. Розширення практики застосування та функціональних обов'язків почесних консулів на сучасному етапі актуалізує дослідження провідних напрямків діяльності почесних консулів-представників різних держав.

Мета статті полягає у проведенні аналізу особливостей діяльності почесних консульств щодо забезпечення та реалізації завдань, поставлених перед ними їх державами.

Оскільки Віденська конвенція про консульські зносини 1963 р. носить рамковий характер, в ній чітко не визначені вимоги до почесних консулів та порядок їх призначення на посаду. Ці питання регулюються нормами національного законодавства, проте, як правило, перевага при призначенні на посаду почесних консулів надається власними громадянам, які проживають за кордоном, займають гідне місце в суспільстві приймаючої держави, що дозволяє їм ефективно виконувати консульські функції.

Як правило, у сучасній практиці міждержавної взаємодії почесні консульства активно працюють над реалізацією наступних завдань: захист в державі перебування інтересів акредитуючої держави, її фізичних та юридичних осіб; отримання та вивчення інформації про економічний стан, перебіг соціальних процесів, розвиток науки та культури в окремому регіоні; сприяння розвитку дружніх відносин між акредитуючою державою та державою перебування, розширення відносин у тих сферах, які представляють взаємне зацікавлення для держав. Ці загальні завдання почесних консульств більш конкретизуються у відповідних національних актах окремих держав, які більш чітко ідентифікують їх завдання та функції. Необхідно наголосити, що за період функціонування почесних консульств сформувалася практика їх тісної взаємодії з дипломатичними та консульськими установами тієї держави, інтереси котрої вони представляють, у реалізації вказаних завдань. До того ж почесний консул має підпорядковуватися консульській посадовій особі або послу тієї держави, інтереси котрої він представляє.

У зовнішній практиці більшості держав світу перед почесними консульствами ставляться численні завдання та покладаються різноманітні функції, що засвідчує їх важливу роль у розвитку співробітництва у двосторонньому форматі. Не є виключенням й така держава як Ірландія, для якої почесні консули є важливим елементом у процесі двостороннього співробітництва. Свідченням цього є створення мережі почесних консульств по всьому світі, яка нараховує їх близько 100 [12]. Головна мета створення почесних консульств, які представляють інтереси Ірландії, полягає у наданні консульських послуг та допомоги її громадянам, особливо в тих місцях, де відсутні постійні консульські та дипломатичні представництва. Почесні консули Ірландії зосереджують свою діяльність також на реалізації таких завдань як підтримка місцевих ірландських громад та здійснення підтримки у розвитку торгівельно-економічного співробітництва з державою їх перебування. Важливо відмітити, що при призначенні на посаду саме здатність виконувати означені функції є визначальним аргументом на користь певного кандидата. Характерно, що особливе значення та підтримку Ірландія надає тим почесним консульствам, які розміщуються в державах, де не функціонують її офіційні дипломатичні представництва та консульства, що значно підсилює їх роль у процесі захисту інтересів її фізичних та юридичних осіб.

Примітно, що інституту почесних консульств відводиться вельми важлива роль у розвитку відносин між Францією та Австралією. Зважаючи на великі відстані, притаманні для Австралії, штатним консулам та дипломатам Франції досить складно представляти інтереси її як фізичних, так і юридичних осіб на всій території цієї держави-континенту. Через це у Франції є наміри призначити почесних консулів у кожний штат Австралії. Почесні консули, на думку представників Франції, мають виконувати функції посередників у процесі спілкування як фізичних, так і юридичних осіб Франції зі штатним консульством, яке перебуває у столиці Австралії й юрисдикція котрого поширюється на всю її територію [11]. Як і в більшості інших держав, почесні консули Франції не

перебувають на державній службі й мають доволі обширне коло обов'язків: надання документів, що підтверджують місце проживання особи; засвідчення достовірності копій та фотокопій оригінальних документів; надання документів, що посвідчують особу [11]. Однак, вони не мають права вирішувати питання про надання візи для в'їзду на територію Франції. Ця функція покладається виключно на штатні консульські установи Франції, що, в цілому відповідає, загальносвітовій практиці. Почесні консули Франції у Австралії також мають сприяти організації візитів дипломатів та консулів у різні штати, у ході яких вирішується багато адміністративних питань (наприклад, подання прохання для отримання громадянства Франції, створення умов для реалізації своїх прав громадянами Франції, як-то участь у президентських чи парламентських виборах).

Функціонування почесних консульств інших держав на території Швеції може відбуватися за умови дотримання наступних критеріїв: почесні консульства створюються на основі принципу взаємності; необхідно довести доцільність надання консульських послуг в окремо визначеній місцевості; бажано створювати почесні консульства не в сільській місцевості, а на території міст [10]. Функції почесного консула певної держави можуть поширюватися як на територію всієї Швеції, так і на окремі міста та округи. Зовнішньополітичне відомство Швеції не погоджується на заснування почесних консульств на території Стокгольму в тому випадку, якщо там вже працює дипломатичне представництво або консульська установа певної держави, адже це не є доцільним й буде призводити до дублювання функцій цими установами.

Не можна переоцінити обсяг функцій, які виконують почесні консули під час катастроф як техногенного, так і природного характеру, задля надання допомоги своїм громадянам (надання притулку, сприяння в пошуку зниклих рідних, забезпечення вчасної та якісної медичної допомоги). З цього приводу почесний консул Великої Британії на острові Сицилія Р.Браун зазначає: «Виконання обов'язків почесного консула зазвичай займає небагато часу, однак, якщо трапляється якась катастрофа, або сходження потяга, моя дружина і діти знають, що вони можуть не бачити мене цілими днями»[9]. Роль почесних консулів у забезпеченні прав та наданні допомоги своїм співвітчизникам, на думку Р.Брауна, є також надзвичайно великою, адже саме вони допомагають своїм громадянам у складних ситуаціях, спричинених незнанням мови або законів інших держав. На думку Р.Брауна, почесний консул має бути готовим до будь-яких ситуацій, від трагічних до курйозних. Зокрема, у його практиці був випадок, коли чоловік та жінка через незнання італійської мови переплутали пральню з хімчисткою й вчинили скандал через те, що рахунок за надані їм послуги виявився надзвичайно великим. В решті-решт, до вирішення цієї ситуації долучилися поліцейські й парі загрожувало сім років ув'язнення через те, що вони через банальну необізнаність не відшкодували вартість наданих послуг й здійснили дії, кваліфіковані як злочинні. Завдяки зусиллям Р.Брауна інтереси цієї пари представляв професійний адвокат, який домогся їх звільнення з-під варті, проте вони мали сплати 7 тисяч євро штрафу та компенсації за свої дії [9]. Такий розвиток подій цілком влаштував пару, адже за місцевими законами їм загрожувало близько семи років перебування у місцях позбавлення волі. Цей випадок яскраво ілюструє, що почесний консул має бути готовий до будь-яких вчинків громадян тієї держави, інтереси якої він представляє, адже громадяни, відправляючись за кордон, мало цікавляться законодавством, традиціями інших держав.

У практиці розвитку двостороннього співробітництва України почесні консульства також відіграють доволі важливу роль на сучасному етапі. Наразі Україна активно підтримує як практику заснування свої почесних консульств закордоном, так і приймає почесні консульства інших держав на своїй території. Потрібно відмітити, що останніми роками іноземні держави активно створюють почесні консульства в Україні, що свідчить про ефективність функціонування цього інституту.

Навесні 2015 р. було відкрито Почесне консульство держави Ізраїль у західному регіоні України, повноваження якого поширюються на такі області як Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Волинська, Рівненська, Хмельницька, Чернівецька, Закарпатська. Заснування цього почесного консульства було викликано необхідністю зміцнення міждержавних відносин між Україною та Ізраїлем та вирішенням гострих питань, передусім пов'язаних з історичним минулим розвитку відносин між українцями та євреями у вказаному регіоні у ХХ столітті.

Наразі на Почесне консульство держави Ізраїль у Західноєвропейському регіоні України покладається реалізації наступних завдань: відновлення інвестиційної привабливості вказаного регіону, допомога українським бізнесменам із виходом на ринок Ізраїлю, реалізація спільних проектів у сфері безпеки, активізація співробітництва у сфері інформаційних технологій, співпраця у сфері енергозбереження [6]. На думку Олега Вишнякова, почесного консула держави Ізраїль, Україна може запозичити великий досвід гарантування безпеки у Ізраїлю, який був накопичений

ним за період незалежності [6]. Зокрема, у державі Ізраїль розроблені протоколи, які регламентують поведінку громадян у небезпечних ситуаціях, функціонують диспетчерські центри, які координують роботи всіх служб у випадку виникнення небезпечної ситуації, навіть розроблений спеціальний додаток до смартфона, що дозволяє будь-якій людині повідомляти про події безпосередньо з місця їх розгортання. О. Вишняков запропонував в рамках двостороннього співробітництва держав створити на основі ізраїльського досвіду центр у Львові, функціонування якого може відбуватися завдяки інформації, яка буде надходити з телекамер, що були встановлені у місті до Євро-2012 [6]. Також Почесне консульство активно співпрацює з Посольством Ізраїлю в Україні щодо покращення іміджу України серед громадян Ізраїлю. З цією метою регулярно організуються наступні заходи: промотури для журналістів, які представляють світські та релігійні медіа Ізраїлю; тури для представників туристичних агенцій та операторів; розробка туристичних маршрутів для ізраїльських громадян. Не залишається осторонь Почесне консульство й від вирішення проблем, які повстали перед нашою державою через події на сході. Так, за ініціативою О.Вишнякова, група дітей з західної України, чії батьки постраждали, або загинули під час перебування на сході України, перебували на реабілітації у дитячому таборі у Єрусалимі [6]. Разом з Посольством Ізраїлю Почесне консульство безкоштовно проводять тренінги та семінари за участю ізраїльських психологів для роботи з постраждалими внаслідок подій на сході. Отже, Почесне консульство Ізраїлю у Західній Україні не лише займається питаннями активізації співробітництва в економічній, культурній, гуманітарній, безпековій сферах, а й намагається реалізувати досвід Ізраїлю в цих сферах на території нашої держави.

Восени 2017 р. на території західної України також було відкрите Почесне консульство Республіки Молдова, повноваження якого поширюються на Львівську, Рівненську та Тернопільську області. В.Губицький, який й очолив дану устану, вбачає пріоритетним напрямом своєї роботи налагодження економічних та бізнесових контактів між представниками ділових кіл обох країн [5]. Є всі підстави сподіватися, що це завдання буде найближчим часом реалізоване, адже як молдавські, так і українські бізнесмени зацікавлені у розвитку співробітництва. Свідченням цього є те, що тільки на території Львівської області зараз представлені близько п'ятидесяти молдавських підприємств.

Українська держава зацікавлена у розширенні мережі своїх почесних консульств закордоном, особливо в тих регіонах, що представляють зацікавлення для розвитку співробітництва та відзначаються компактним проживанням українських громадян. Так, у 2013 р. було відкрите Почесне консульство України у Ніцці, яка користується серед українських громадян великою популярністю як місце для туризму та відпочинку. Дане Почесне консульство покликане виконувати наступні функції: працювати над інтенсифікацією культурних та гуманітарних обмінів між Україною та департаментом Приморські Альпи, в якому й розташована Ніцца; підтримувати економічний діалог; надати підтримку українським громадянам під час їх перебування в окресленому регіоні [7].

Зважаючи на досить велику кількість українських громадян, які перебувають у Польщі, Україна створила досить розгалужену мережу своїх почесних консульств у цій державі. На території Польщі функціонує 11 почесних консульств України, проте посол України у Польщі А.Дешиця має наміри організувати роботу почесних консульств України у всіх 16 воєводствах Польщі [1]. Реалізуючи це завдання, восени 2017 р. в місті Ополі розпочало роботу Почесне консульство України на чолі з Іреною Пордзік, яка має досвід співпраці з українцями більше двадцяти років. Як Почесний консул України, І.Пордзік у першу чергу планує займатися зміцненням зв'язків між Україною та Польщею у сфері бізнесу, підприємництва, науки та культури, надавати допомогу українським громадянам у разі потреби [1]. На думку І.Пордзік, дуже важливим аспектом діяльності Почесного консульства є надання саме консультативних послуг, адже дуже часто українці, що приїждять до Польщі, елементарно не знають до якої установи звертатися для вирішення конкретної проблеми [1]. Отже, заснування Почесного консульства в Ополі створює для українців, що перебувають на території цього воєводства, додаткові можливості для захисту своїх прав та вирішення нагальних питань, які можуть виникнути, наприклад, під час працевлаштування.

Надзвичайно важлива подія для активізації відносин України з представникам Африканського континенту відбулася 23 жовтня 2017 р., коли відбулося відкриття Почесного консульства України у столиці Мозамбіку Мапуту. Заснування зазначеної установи покликане мобілізувати український бізнес для налагодження контактів та реалізації спільних проектів з представниками бізнесових кіл Мозамбіку. Важливо відмітити, що Почесним консулом України став А.Соєйру, який завжди був позитивно налаштований до української громади в Мозамбіку, й користується повагою як серед

представників місцевої еліти, так і пересічних громадян. На думку Д. Яцюка, журналіста та представника української громади в Мозамбіку, відкриття Почесного консульства має позитивно позначитися на розвитку в першу чергу економічних відносин між Україною та Мозамбіком [8]. Через те, що зараз не існує спільних ділових проектів між державами на державному та приватному рівні, Почесне консульство може стати в нагоді в налагоджені та поживлені відносин між державами в певних сферах. Зокрема, для України важливою може стати співпраця в сфері імпорту природних ресурсів Мозамбіку, зокрема природного газу, вугілля; надання освітніх послуг громадянам цієї держави. У свою чергу, Україна має можливість заповнити численні незаповнені ніші економіки Мозамбіку, починаючи від експорту українських транспортних засобів й завершуючи продуктами харчування. Саме над реалізацією означених напрямків співробітництва й буде працювати Почесне консульство України у Мозамбіку, який, за умови виважених та продуманих дій, може стати одним із провідних представників інтересів нашої держави на Африканському континенті.

Безумовно, що почесні консули у сучасній практиці міждержавного співробітництва є невід'ємним елементом представництва держави за кордоном. На сучасному етапі почесні консульства в значній мірі сприяють реалізації спільних проектів між державами переважно у економічній та торгівельній сферах, започаткуванню нових векторів співробітництва, наданні оперативної допомоги громадянам, які опинилися у складній ситуації. Очевидно, що практика використання почесних консульств буде розширюватися на сучасному етапі, адже вони довели свою здатність ефективно виконувати свої функціональні зобов'язання та оперативно долучатися до реалізації поставлених завдань в умовах глобалізованого світу, який постійно має відповідати на нові виклики та загрози.

Бібліографічний список:

1. В Ополі відкрито Почесне консульство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polradio.pl/5/119/Artykul/326687>
2. Лозінська С.В. Інститут почесних консулів в міжнародному праві та практиці України: автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук: спец. «Міжнародне право» /С.В. Лозінська [Текст]. – К., 2000. – 15с.
3. Матяш І.Б. Заснування інституту почесних консулів України в 1918-1923 рр.: правові засади та ключові основи /І.Б.Матяш [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/apmv/article/viewFile/2942/2635>
4. Мірошніченко О.А. Почесний консул: міжнародне право та національне законодавство України / О.А. Мірошніченко // Форум права. – 2010 – № 2. – С.303-307. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [FP_index.htm_2010_2_48.pdf](http://www.fpp.kiev.ua/FP_index.htm_2010_2_48.pdf)
5. Почесне консульство Молдови працюватиме на три «фронти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wz.lviv.ua/news/207223-pochesne-konsulstvo-moldovy-pratsiuvatyme-na-try-fronty>
6. Почесний консул Ізраїлю в Західній Україні «Сьогодні важливо довести, що Західна Україна – не «бандерівці» й антисеміти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1404086-pochesnij-konsul-izrayilyu-v-zahidnij-ukrayini-sogodni-vazhlivo-dovesti-shcho-zahidna-ukrayina-ne-band>
7. У Ніцці з'явилося Почесне консульство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgolos.com.ua/news/u_nitstsi_vidkryly_pochesne_konsulstvo_ukrainy_129276.html
8. Українське повернення до Мозамбіку: Київ відкриває Почесне консульство в Мапуту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://african.com.ua>
9. A working life:The honorary consul [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://www.theguardian.com/money/2007/aug/25/work.workandcareers4>
10. Criteria for an honorary consul [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/diplomatic-portal/diplomatic-guide/20.-honorary-consuls/20.1-criteria-for-an-honorary-consul/>
11. Extension of the consular district [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://au.ambafrance.org/Honorary-Consul-s-attributions>
12. Honorary Consuls are important elements of the Irish State's global engagement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dfa.ie/travel/our-services/honorary-consuls/>

Hrachevska T. O. Honorary Consulates in Bilateral Cooperation of the States: Functional Dimension

The article is devoted to the study of the role of Honorary Consulates in the process of development of bilateral cooperation between the states. The peculiarities and leading directions of the activity of Honorary Consulates at the present stage are characterized. The requirements to the candidates for the position of Honorary Consuls from states are considered. Characteristics of general functions

performed by Honorary Consulates in practice of interstate interaction are given. It has been established that Honorary Consulates could effectively perform the functions of the link between the states in terms of absence of permanent diplomatic and consular offices.

A complex of functions of Honorary Consulates of such states as Ireland, France, Great Britain is characterized. In particular, the functions of the Honorary Consulates of France in the territory of Australia were described, which are as follows: the provision of documents confirming the place of residence of the person; certification of authenticity of copies and photocopies of original documents; providing identity documents. The emphasis is on the role of Honorary Consulates in providing assistance to citizens of the state whose interests they represent in the period of technogenic and natural disasters. The criteria for the establishment of Honorary Consulates on the territory of other states on the example of the state of Sweden is analyzed.

Attention is paid to the analysis of the functioning of the Honorary Consulates of the foreign states on the territory of Ukraine. The leading directions of functioning of the Honorary Consulate of the State of Israel on the territory of Western Ukraine are considered. It is established that at the present stage, its employees are concentrated on the following tasks: restoration of investment attractiveness of the specified region, assistance to Ukrainian businessmen entering the market of Israel, implementation of joint projects in the field of security, intensification of cooperation in the field of information technologies, cooperation in the sphere of energy saving.

The functions of Honorary Consulates representing Ukraine's interests abroad are analyzed. Thus, the functions of the Honorary Consulate of Ukraine in Opole are as follows: strengthening of relations between Ukraine and Poland in the field of business, entrepreneurship, science and culture, provision of assistance to Ukrainian citizens in case of need.

Key words: *interstate cooperation, Honorary Consulates, Honorary Consul, functions of Honorary Consulates, status of Honorary Consul.*