

Пуртова А. А.

аспірантка

ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВА ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ КОНСУЛЬСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. Дослідження історично-правової періодизації розвитку консульської діяльності в Україні дає можливість краще зрозуміти сучасний стан її розвитку та визначити його перспективи.

Історія становлення та розвитку консульської діяльності в Україні починається з часів Київської Русі. Утвердження державності у XI ст. дало змогу сформувати систему зовнішніх відносин Київської Русі.

Наступний період розвитку консульської діяльності в Україні припадає на час існування Української козацької держави протягом другої половини XVII ст. – першої половини XVIII ст., з утворенням дипломатичних інституцій якої почала зароджуватися національна консульська служба. Хоча її представники тоді не називалися консулами, однак вони здійснювали функції, які належали до консульських повноважень.

В наступний період розвитку консульської діяльності з останньої чверті XVIII ст. до 1917 року в результаті припинення у другій половині XVIII ст. існування Гетьманщини та Запорізької Січі умов для розвитку незалежної дипломатичної та консульської служби України не було. При цьому багато українців наприкінці XVIII ст. – на початку XX ст. поповнювали склад консульської служби спочатку Колегії іноземних справ, а згодом Міністерства закордонних справ Російської імперії.

Наступний період розвитку консульської діяльності в Україні (1917–1923 роки) пов'язаний із діяльністю Української Народної Республіки.

Період розвитку консульської діяльності в період Української Народної Республіки у певний часовий період співпадає з періодом формування консульської діяльності радянської України, який починається у 1918 році і закінчується у 1991 році з проголошенням незалежності України.

Сучасний період розвитку консульської діяльності в Україні є періодом становлення та розвитку консульської служби в незалежній Україні, який почався у 1991 році.

Автором відзначено, що правову основу діяльності консульської служби України на сучасному етапі складають Закон України «Про дипломатичну службу» від 7 червня 2018 року № 2449-VIII, Консульський статут України, затверджений Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94, Віденська Конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 року.

Ключові слова: консульська діяльність, історія, періодизація, Київська Русь, Гетьманщина, Російська імперія, Українська Народна Республіка, УРСР, незалежна Україна.

Purtova A. A. Historical and legal periodization of the development of consular activities in Ukraine

Abstract. The study of the historical and legal periodization of the development of consular activities in Ukraine provides an opportunity to better understand the current state of its development and determine its prospects.

The history of the formation and development of consular activities in Ukraine dates back to the times of Kievan Rus. The assertion of statehood in the XI century made it possible to form a system of external relations of Kievan Rus.

The next period of development of consular activity in Ukraine dates back to the existence of the Ukrainian Cossack state during the second half of the XVII – first half of the XVIII century, with the establishment of diplomatic institutions which began to emerge national consular service. Its representatives, although not called consuls at the time, performed functions that belonged to consular powers.

In the next period of development of consular activity from the last quarter of the XVIII century until 1917, as a result of the cessation of the Hetmanate and the Zaporizhzhya Sich in the second half of the XVIII century, there were no conditions for the development of an independent diplomatic and consular service of Ukraine. At the same time, many Ukrainians in the late XVIII – early XX centuries replenished the consular service, first the Board of Foreign Affairs, and later the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Empire.

The next period of development of consular activity in Ukraine (1917–1923) is connected with the activity of the Ukrainian People's Republic.

The period of development of consular activity in the period of the Ukrainian People's Republic in a certain period of time coincides with the period of formation of consular activity of Soviet Ukraine, which began in 1918 and ended in 1991 with the proclamation of Ukraine's independence.

The current period in the development of consular activities in Ukraine is the period of formation and development of the consular service in independent Ukraine, which began in 1991.

The author notes that the legal basis of the consular service of Ukraine at the present stage is the Law of Ukraine "On Diplomatic Service" of June 7, 2018 № 2449-VIII, Consular Statute of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine of April 2, 1994 № 127/94, the Vienna Convention on Consular Relations of April 24, 1963.

Key words: *consular activity, history, periodization, Kievan Rus, Hetmanate, Russian Empire, Ukrainian People's Republic, Ukrainian SSR, independent Ukraine.*

Постановка проблеми. Дослідження історично-правової періодизації розвитку консульської діяльності в Україні є складовою частиною досліджень історії міжнародних відносин загалом. Висвітлення окремих періодів становлення та розвитку консульської діяльності в Україні дає можливість краще зрозуміти сучасний стан її розвитку та визначити його перспективи. Дослідження історії розвитку організаційно-правових засад консульської діяльності сприяє підвищенню ефективності сучасного правового регулювання та державного управління у сфері зовнішніх зносин, дає змогу більш системно визначити проблеми правового регулювання та організації консульської діяльності задля їх подальшого удосконалення.

Метою статті є виявлення та дослідження окремих періодів історично-правового розвитку консульської діяльності в Україні.

Стан дослідження. Вивчення історії становлення та розвитку консульської діяльності в Україні та її правового регулювання знайшло своє відображення в науковій літературі, основні положення якої використовуються у статті [1–12].

Виклад основного матеріалу. Дослідження історії становлення та розвитку консульської діяльності в Україні почнемо з часів Київської Русі. Слід зазначити, що на розвиток міжнародних відносин Київської Русі великий вплив здійснював розвиток торгівлі. Зародження консульських функцій почалося з діяльності у сфері захисту торговельних угод, сплати та стягнення мита, захисту майна купців та розв'язання торговельних суперечок, забезпечення прав та сприяння перебуванню торговельних суден Київської Русі в іноземних портах. Крім торговельних питань, до консульських функцій додавалися питання релігійного та культурно-просвіт-

ницького характеру. Утвердження державності у XI ст. дало змогу поступово впорядкувати зовнішні, в тому числі торговельні, відносини. Так, з огляду на укладення низки договорів із Візантією 907, 911, 944, 957 років та загалом зближення Русі з Візантією торгівля перейшла від епізодичних торговельних операцій до системних міждержавних контактів. Київ був великим торговельним містом на перетині торговельних шляхів зі Сходу на Захід та від Чорного моря до Балтійського моря. У XI–XIII ст. також відбувається зростання значення торговельних зв'язків Київської Русі із Західною Європою. Цей період розквіту зовнішніх зносин Київської Русі припиняється у 1240 році після взяття Києва монголо-татарським військом [1, с. 25–34; 2–4].

Наступний період розвитку консульської діяльності України припадає на середину XVII–XVIII ст. Саме в Українській державі Богдана Хмельницького в контексті розвитку міжнародних відносин у Європі почала зароджуватися представницька дипломатична служба. Одночасно з разовими посольствами гетьманські уряди передбачали наявність у призначуваній країні спеціального посла. Окрім вирішення політичних питань, такий представник (посол) виконував певні повноваження, які в історичній ретроспективі можна назвати консульськими, оскільки гетьманський представник займався також торговельно-економічними відносинами, стежив за станом забезпечення належних умов для жителів України, які перебували на території іноземної держави. У сфері зовнішніх відносин не лише обговорювалися політична та військова співпраця, але й вирішувалися питання торговельно-економічного характеру, тобто митна сфера, обсяги експорту та імпорту, захист купців на території іншої країни. Так, на виконання укладеного у 1649 році між Українською

державою та Туреччиною торгового договору (який отримав назву «Чорноморська капітуляція») встановлювалася спеціальна посада українського торговельного резидента-консула у Стамбулі, до повноважень якого входила насамперед функція охорони інтересів козацьких купців. Натомість Україна мала також прийняти консула Туреччини в одному з портових міст. Окрім Туреччини, гетьманський уряд України уклав у 1657 році мирну угоду зі Шведським королівством. У цій угоді також передбачалося встановлення торгових відносин, що полягало у встановленні також консульських відносин між обома країнами [1, с. 35–39; 5].

Отже, під час існування Української козацької держави протягом другої половини XVII – першої половини XVIII ст. з утворенням її дипломатичних інституцій почала зароджуватися національна консульська служба. Хоча її представники тоді не називалися консулами, вони здійснювали функції, котрі належали до консульських повноважень, а саме відповідали за міжнародну торгівлю, забезпечували охорону українських купців та жителів України в місцях їхнього перебування за кордоном. Відбувалося налагодження дипломатичних відносин із багатьма сусідніми та більш віддаленими країнами. Тоді започатковувалися консульські відносини, які мали фрагментарний характер, оскільки виникали залежно від конкретної міжнародно-політичної ситуації. Починаючи від правління Богдана Хмельницького і закінчуючи Пилипом Орликом гетьманські уряди України закладали основи формування вітчизняної консульської служби. З огляду на імперську політику Росії проведення власної зовнішньої політики урядами Гетьманщини та Запорізької Січі у другій половині XVIII ст. стає неможливим, отже, розвиток національної консульської діяльності призупиняється [1, с. 43, 50, 51; 5].

В наступний період розвитку консульської діяльності з останньої чверті XVIII ст. до 1917 року можна говорити лише про внесок українців у розвиток консульської служби Російської імперії. В цей історичний період низка європейських держав уже закріпила організаційні основи консульської служби в спеціальних регламентах, інструкціях і консульських статутах, у яких визначалися правове становище консулів, характер їхньої діяльності,

права та привілеї. Між окремими країнами укладалися спеціальні консульські угоди. Була визначена система консульських рангів, таких як генеральний консул, консул, віце-консул, консульський агент. Консульства перебували під контролем міністерств закордонних справ. Консули стали поділятися на дві категорії, а саме штатних і позаштатних. Швидке зростання кількості консульських представництв та їх персоналу зумовило потребу проведення реформи консульської служби. Такі реформи відбулися в Росії (1820 рік), Англії (1825 рік), Франції (1883 рік) і деяких інших державах. Консульські статuti почали діяти в Росії, Данії, Бразилії, Англії, Швейцарії, США, Іспанії та в низці інших країн. Розташування консульств у містах визначалося політичними, економічними та культурними інтересами акредитуючої держави. На перший план роботи консула вийшли функції захисту інтересів тієї чи іншої країни, охорони прав її громадян. Визначалися адміністративні, нотаріальні та інформаційні функції. Бурхливий розвиток консульських відносин привів до швидкого зростання кількості угод із консульських питань, яких до початку XX ст. налічувалося вже понад 150. Із цього часу консульське право стає переважно конвенційним правом. Консульська служба Російської імперії розвивалася відповідно до тих самих принципів, які були покладені в основу консульського права європейських держав [1, с. 52, 53; 2; 3].

Слід зазначити, що в умовах припинення у другій половині XVIII ст. існування Гетьманщини та Запорізької Січі умов для розвитку незалежної дипломатичної та консульської служби України не було. При цьому багато українців наприкінці XVIII ст. – на початку XX ст. поповнювали склад консульської служби спочатку Колегії іноземних справ (до 1832 року), а згодом Міністерства закордонних справ Російської імперії. Значна частина козацької старшини України-Гетьманщини наприкінці XVIII ст. отримала дворянські права, рівні правам великоросійського дворянства. Багато українців потрапляли на службу Російської імперії, де отримували високі посади, зокрема консульські, в системі зовнішньополітичного відомства. Саме дипломати і консули, які були вихідцями з відомих козацько-старшинських родів України-Гетьманщини, закладали основи

професійної світової дипломатії Російської імперії впродовж XIX ст. – початку XX ст. Діяльність консулів Російської імперії за кордоном у цей період була багатфункціональною. Вона передбачала не лише відстоювання торговельно-економічних інтересів і правовий захист громадян, але й забезпечення проведення зовнішньої політики своєї держави у країні перебування. Такі широкі повноваження вирізняли їх серед консулів інших країн та прирівнювали до послів-дипломатів Міністерства закордонних справ [1, с. 56–69; 2; 3].

Наступний період розвитку консульської діяльності в Україні (1917–1923 роки) пов'язаний із діяльністю Української Народної Республіки. Ухвалення Центральною Радою 9 січня 1918 року IV Універсалу, яким УНР проголошувалася самостійною, ні від кого не залежною, вільною суверенною державою українського народу вимагало розроблення нових правових та організаційних засад формування консульської служби. Було створено Народне міністерство закордонних справ, у структурі якого почав функціонувати консульський відділ. 4 липня 1918 року Радою Міністрів УНР був ухвалений Закон «Про заклад генеральних консульств і консульських агентств за кордоном». При цьому консульська діяльність продовжувала регулюватися Консульським статутом Російської імперії (з огляду на рішення Центральної Ради від 25 листопада 1917 року щодо рецепції російського права), що потребувало розроблення власної нормативної бази. 6 листопада 1918 року був ухвалений Закон «Про скасування закону 4 липня щодо закладу генеральних консульств і консульських агентств поза кордоном, про встановлення нових штатів консульських установ Української Держави, утворення консульських установ по різних краях та про асигнування в розпорядження Міністра закордонних справ 832 766 крб. на утримання вищезгаданих установ», який набув чинності 19 листопада 1918 року. Слід зазначити, що в період 1917–1923 років було розроблено декілька проектів Консульського статуту, жоден із яких так і не був прийнятий. У зв'язку зі втратою державної території УНР та роботою уряду УНР за кордоном консульська діяльність УНР поступово припинилася [1, с. 101–136; 6–8].

Розвиток консульської діяльності за часів УНР (1917–1923 роки) у певний часовий період співпадає з періодом формування консульської діяльності радянської України, який починається з 1918 року і закінчується у 1991 році з проголошенням незалежності України.

Так, обмежені функції зовнішньополітичного відомства радянської України з 1917 по 1919 роки по черзі виконували Народний секретаріат із міжнародних справ, Народний секретаріат закордонних справ, закордонний відділ при Тимчасовому робітничо-селянському уряді. У 1919 році під час створення Ради народних комісарів УСРР був створений Народний комісаріат закордонних справ УСРР, структура якого передбачала наявність дипломатично-консульського відділу. 16 березня 1920 року ВУЦВК спільно з РНК УСРР ухвалив Постанову «Про створення Народного комісаріату закордонних справ УСРР» та положення про нього. Спеціального консульського підрозділу у цьому варіанті структури НКЗС УСРР не передбачалося. Ці функції поклалися на відділ дипломатичних зносин та економічно-правовий відділ. Договір «Про військовий і господарський союз між РСФРР та УСРР» від 28 грудня 1920 року, проголошуючи формальний суверенітет двох держав, передбачав об'єднання наркоматів військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, шляхів сполучення, пошти й телеграфу та вищих рад народного господарства. У нормотворчій діяльності НКЗС УСРР орієнтувався на зовнішньополітичні документи РСФРР [1, с. 219–221; 2; 3; 6–8].

Право здійснювати зовнішньополітичну діяльність Українській РСР, як і іншим союзним республікам, було повернуто 1 лютого 1944 року з ухваленням Верховною Радою СРСР Закону «Про надання союзним республікам повноважень у галузі зовнішніх зносин та про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат». НКЗС УРСР відновлював свою діяльність відповідно до постанови Політбюро ЦК КП(б)У і Указу Президії Верховної Ради УРСР від 5 лютого 1944 року. Відповідно до змін, ухвалених Верховною Радою УРСР 4 березня 1944 року, у ст. 15-б Конституції УРСР зазначалося, що УРСР надавалося право

«вступати в безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними угоди і обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками». Консульські питання зосереджувалися в діяльності протокольно-консульського відділу НКЗС УРСР, який працював відповідно до нормативних актів з консульських питань, розроблених у НКЗС СРСР [1, с. 259–262; 2; 3].

У середині 1960-х років МЗС СРСР оновив окремі нормативні акти з консульських питань, якими керувався також МЗС УРСР. Зі збільшенням кількості іноземних консульств у Києві на початку 1970 року у структурі МЗС УРСР був створений окремий консульський відділ. У 1980-х роках консульський відділ став одним із найбільших у МЗС України, а до його функцій входили видавання службових паспортів українським спеціалістам, які від'їжджають за кордон, витребування документів українських громадян з-за кордону та документів іноземців з українських відомств, захист українських громадян за кордоном, взаємодія з іноземними консульствами в Україні [1, с. 264–270; 2; 3; 9–12].

Наступним періодом розвитку консульської діяльності в Україні став період становлення і розвитку консульської служби в незалежній Україні, який почався у 1991 році. Так, відповідно до розділу Х «Міжнародні відносини» Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Україна як суб'єкт міжнародного права отримала право здійснювати безпосередні зносини з іншими державами, укладати з ними договори, обмінюватися дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, брати участь у діяльності міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів у політич-

ній, економічній, екологічній, інформаційній, науковій, технічній, культурній і спортивній сферах [13]. Перед МЗС України у нових історичних умовах постали якісно нові завдання. Пріоритетом діяльності консульської служби в перші роки незалежності було встановлення консульських відносин з іноземними державами. У структурі МЗС був створений спеціалізований підрозділ – консульське управління [1, с. 289, 290; 9–12].

Правову основу діяльності консульської служби України на сучасному етапі складають Закон України «Про дипломатичну службу» від 7 червня 2018 року № 2449-VIII, Консульський статут України, затверджений Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94, Віденська Конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 року.

Висновки. Вищенаведене дає можливість дійти висновку про те, що історично-правовий розвиток консульської діяльності в Україні пройшов такі періоди:

- 1) період Київської Русі (XI – XIII ст.);
- 2) період Гетьманщини та Запорізької Січі (друга половина XVII ст. – перша половина XVIII ст.);
- 3) період діяльності представників України у складі консульської служби Російської імперії (друга половина XVIII ст. – 1917 рік);
- 4) період розвитку консульської служби під час Української Народної Республіки (1917–1923 роки);
- 5) період становлення та розвитку консульської служби радянської України (1918–1991 роки);
- 6) період становлення та розвитку консульської служби незалежної України (1991 рік – сьогодні).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Консульська служба України. Становлення та розвиток / за ред. Г.М. Перепелиці. Київ : Логос, 2018. 440 с.
2. Нариси з історії дипломатії України / О.І. Галенко, Є.Є. Камінський, М.В. Кірсенко та ін. ; відп. ред. В.А. Смолій. Київ : Альтернативи, 2001. 733 с.
3. Зінченко А.Л. Історія дипломатії: від давнини до нового часу : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Вінниця : Нова книга, 2002. 433 с.
4. Матвієнко В.О. Дипломатія Київської Русі на етапі формування державності. *Україна дипломатична : науковий щорічник*. 2005. Вип. 6. С. 305–323.
5. Чухліб Т.М. Козаки і Монархи. Міжнародні відносини ранньомодерної Української держави 1648–1721 років. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Видавництво імені Олени Теліги, 2009. 616 с.
6. Історія української дипломатії: перші кроки на міжнародній арені (1917–1924 роки): документи і матеріали / упоряд. Л.В. Андрієвська та ін. ; редкол.: К.І. Грищенко (голова) та ін. Київ : Вид-во гуманітарної літератури, 2010. 592 с.

7. Українська дипломатія в добу національно-визвольних змагань (1917–1921 роки): історія, проблеми, протиріччя, присвячена 100-річчю проголошення Акта Злуки Української Народної Республіки і Західно-української Народної Республіки : збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 21–22 лютого 2019 року. Київ : Міленіум, 2019. 268 с.

8. Веденєєв Д.В., Будков Д.В. Юність української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби Української держави у 1917–1923 роки. Київ : К.І.С., 2006. 312 с.

9. Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : Либідь, 2004. 248 с.

10. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право : підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2006. 372 с.

11. Руденко Г.М. Основи консульських зносин. Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв / заг. ред. П.О. Кривонос. Київ, 2006. 432 с.

12. Сагайдак О.П., Сардачук П.Д. Посольство і консульство: організація і форми роботи : навчальний посібник. Київ : Знання, 2014. 317 с.

13. Декларація про державний суверенітет України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.