

Функции консульских учреждений по защите юридических лиц за границей

*Алиев Х.М.**

Статья состоит из трех связующих частей. В первой части повествуется об истории и правовых основах консульских функций, касающихся защиты предпринимателей. Некоторое внимание уделяется деятельности почетных консулов. Во второй части особое внимание уделено роли торговых представителей. А последняя часть – о существующих планах определенных кругов на Западе и в России изменить проверенный историей баланс между функциями дипломатических, консульских и торговых представительств на том основании, что это будет выгодно для частного предпринимательства. Автор не согласен с этой позицией.

Ключевые слова: консульство; консул; предприниматели; почетный консул; торговые представители; частное предприятие

Если исходить из одного из главных источников консульского права, в частности, из Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, то там конкретно нет ничего, касающегося взаимных отношений консульского учреждения и предпринимателей вообще. Термин «предприниматель» имел хождение на Западе, однако в СССР и в Китае и в государствах, недавно освободившихся от колониального господства, он еще не был в широком ходу.

Если же внимательно прочитать статью 5 упомянутой Конвенции – консульские функции, то ей вполне можно дать нужное в нашем

* Алиев Хаял Мубариз оглы – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. aliyev.xeyal@mail.ru

исследовании толкование. Уже первый пункт «а» этой статьи сообщает, что консульские функции включают в себя обязанность консульского учреждения «защищать в государстве пребывания интересы представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом». А кто такой предприниматель? Это и есть физическое или юридическое лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью. Следующий пункт «б» статьи 5 предписывает консулу «содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между представляемым государством и государством пребывания...». Как видим, речь здесь идет о сферах деятельности, в которых как раз и задействованы предприниматели.

Получается таким образом, что нет, вроде как, предмета для спора, поскольку нет правовой нормы, воспрещающей консульскому должностному лицу¹ заниматься оказанием помощи или предоставлением консульской защиты лицам, занятым в частном бизнесе. Но во всем этом всегда был и есть очень существенный нюанс. Дело в том, что с момента появления в Древней Греции (примерно в V веке до н.э.) лиц, избираемых греческими гражданами, живущими за рубежом, опытных и знающих (проксенов), которые могли бы оказать им защиту и помощь в возникающих спорах и конфликтах, считалось, что содействие таких лиц любым коммерческим операциям является обычным делом. Проходили века, и никто не ставил под сомнение обязанность «своих» должностных лиц, направленных на работу за границу, оказывать коммерсантам всестороннюю помощь.

Однако к XIX веку прогресс мировой и деловой цивилизации, а также развитие капиталистической формации, очень изменили характер общественных отношений. Консульские функции существенно усложнились и в своем существе изменились. Вызвано это было во многом тем, что изменилась роль государства. В предшествующие века государство представляло преимущественно интересы феодально-монархической верхушки общества, и обреталось оно, в лице своих чиновников, там же – вверху общественной надстройки. А консулы занимались, скажем так, черновой работой внизу, оказывая поддержку тем, кто создавал материальную основу надстройки. С приходом во власть буржуазии изменился общественный характер государства. Оно «опустилось» к земным делам, втянулось в экономику, стало помогать процессам буржуазной интеграции и деловому сотрудничеству.

И тут обнаружили многие факты, явления и обстоятельства, связанные с работой консулов. Обнаружились они особенно ярко в США, в государстве, где капиталистические отношения развивались наиболее бурно. Государственный секретарь США Э. Ливингстон в столь далеком от нас 1833 году отмечал в сенате, что «существовавшая система оплаты консульских услуг приводила к ссорам между владельцами судов и консулами, наносила ущерб репутации США и приводила к тому, что он действует, прежде всего, в своих собственных интересах, а не в соответствии со своими обязанностями»². Ливингстон предложил внести изменения в национальное законодательство, по крайней мере, уточнить порядок и ставки за консульское содействие и услуги. Сенаторы согласились, но реально ничего делать не стали.

В то же время заметно возрастало число случаев и дел, по которым требовалась помощь консула. Соответственно росли ставки за консульские услуги. И вот наступил момент, когда, как отмечал в своем докладе консульский инспектор Рандольф в 1882 году, американский консул в Лондоне зарабатывал больше, чем Президент США. Причем, по его словам, дело не ограничивалось Лондоном. Рандольф привел множество фактов консульской коррупции, взяточничества и весьма низкой квалификации работников консульской службы³.

Поскольку немногим было лучше положение в других государствах, в основном, в европейских, с середины XIX века пошла полоса принятия законов, по которым в консульских вопросах приоритет отдавался штатным, т.е. государственным, консулам, определялись меры по повышению их профессионального уровня и нравственных качеств. С того же времени укрепилась практика, согласно которой в крупные городские мегаполисы стали назначаться только штатные консулы, а в регионы – почетные. Тогда же консулов перестали числить в качестве торговых агентов, хотя в ряде случаев (в той же Австрии с 1848 г.) их ввели в штат министерства торговли.

И опять-таки, тогда стало набирать силу новое движение: крупные корпорации и торговые фирмы стали организовывать за рубежом собственные представительства. Но даже в этом случае в силу усиления деловой конкуренции корпорациям и фирмам нельзя было обойтись без правового и политического содействия консула. Это объяснялось не только обострением конкуренции, но и тем, что множилось число заключаемых международных договоров, уследить за которыми и понять их, торговым агентам было очень трудно. А тут еще пошла

практика включать в международные договоры положения о режиме наибольшего благоприятствования. Это были положения, по которым стороны предоставляли друг другу тот лучший режим, который получала третья сторона в сношениях с участником этого международного договора. Иначе говоря, корпорация государства «А» поставляла по договору свои товары в корпорацию государства «Б» на определенных условиях. В какой-то момент последняя заключила договор с контрагентом в государстве «В» на более благоприятных условиях. В соответствии с режимом наибольшего благоприятствования такие же условия должна была получить корпорация государства «А». Однако со всем этим нужно было уметь разобраться и использовать ситуацию к своей выгоде.

Лучше, конечно, в этих делах разберется консул, в функции которого входит наблюдение за соблюдением международных договоров, обязанность не допускать дискриминации фирм представляемого государства, предотвращать ущерб, который у этих фирм мог бы возникнуть.

Дела внешние – это зона для предпринимателей довольно опасная, поскольку она сильно политизирована, связана с внутренней политикой иностранного государства. И явление это совсем не новое. Еще в начале XX века профессор Франц Лист отмечал, что «консулы являются постоянными представителями назначающего их государства в его хозяйственных и особенно торгово-политических отношениях к государству, в которое они назначаются»⁴.

Консул в иностранном государстве ценен предпринимателю именно тем, что он осведомлен о политической конъюнктуре в данном государстве. Без знания этой конъюнктуры предпринимателю вряд ли можно и нужно рисковать излишней вовлеченностью в экономическую сферу иностранного государства, заключать договоры с контрагентами по вопросам инвестиций, покупки собственности, размещения вкладов, идти на спекуляции с валютой, драгметаллами и т.п. В период Франца Листа все это было еще относительно просто, поскольку проще была экономика и политика. Сейчас в обеих этих сферах сложностей прибавилось настолько много, что с ними разбираются многочисленные институты, но и те не всегда могут дать правильный прогноз. Дела европейские как в России, так и в странах СНГ все это очень хорошо подтверждают.

Не менее хорошо место консула во всех этих делах, также в начале XX века, определял другой русский ученый Казанский. Вот что

он писал: «Консул должен был внимательно изучить условия отечественного и местного хозяйства и вообще общественной жизни, чтобы указывать своим соотечественникам и своему государству, какие выгоды они могут иметь в данном месте. Как в тех, так и в других отношениях, консул призван не только исполнять отдельные текущие дела, но и давать общее направление взаимным отношениям сносящихся государств»⁵.

Более ста лет тому назад было так сказано, но как все это правильно даже для настоящего времени. Особенно это относится к последней фразе цитаты о том, что консул должен давать «общее направление». Должен, конечно, но сейчас этого от него и не требуют. Консул загружен такой массой текущих дел, что ему, как говорится, некогда головы поднять. У консула много времени уходит на оказание содействия огромному числу сограждан, которые сейчас тысячами обретаются в его консульском округе. Все это в добавление к тому, что исторически представляло основу деятельности консула – содействие торговле, мореплаванию (в наше время – транспортным связям). Следует помнить и о том, что в своем консульском округе перед местными властями консул является фактическим представителем своего государства.

Что касается предпринимателей, то понятно, что консул всегда и неизбежно им оказывал внимание, что делалось и делается это отнюдь не безвозмездно. У него есть установленный государственный тариф на оказание услуг в сфере торгово-экономической, как и в иных сферах – административной, нотариальной, визовой и т.п.

Из всего сказанного следует выделить основной элемент. Вот как это представлено в работе Ильина Ю.Д. «Основные тенденции развития консульского права»: «Однако основные функции консулов в их классическом понимании заключаются в учете потребностей внешней торговли и принятию необходимых мер по ее стимулированию и развитию. Когда консульская служба теряет связи с внешней торговлей, она превращается в административно-нотариальный придаток дипломатической службы, тем более что одной из целей дипломатической службы также является содействие развитию внешнеэкономических государственных связей»⁶.

В общем, с таким мнением можно согласиться, но, со своей стороны, необходимо отметить, что консул действительно содействовал и содействует развитию внешнеэкономических отношений государства представляемого государством с государством своего пребывания,

но всегда оставалось сложным определить возможности консула в прямом содействии коммерческим операциям своих отечественного бизнеса. Даже Запад относился к этому в целом сдержанно. Скажем, в 1928 году в Гаване была принята Гаванская конвенция о консульских чиновниках. В статье 22 Конвенции прямо указано «Консулы, которые занимаются торговлей или осуществляют функции, отличные от тех, которые соответствуют их консульским обязанностям, подчиняются местной юрисдикции по всем своим действиям, которые не относятся к консульской службе»⁷.

Сказано, как видим, коротко и ясно. Далее тоже все было ясно. На Конференции в Вене в 1963 году, выработалась универсальная консульская конвенция, при обсуждении проекта статьи 5 Конвенции никто из участников не настаивал на детализации торговых функций консула. В итоге было записано в самом общем плане, что в консульские функции входит «содействие развитию торговых, экономических ... связей между представляемым государством и государством пребывания, а также содействие развитию дружественных отношений между ними иными путями в соответствии с положениями настоящей Конвенции». Обратим внимание, что экономическая и торговая деятельность в данном случае связывалась не с взаимной выгодой, что было бы логичным, а с дружественными отношениями, поскольку в 60-е годы был период бурного развития международного права, когда под нажимом социалистических и развивающихся государств, право это направлялось на развитие между странами отношений дружбы. Западные государства подобное не очень приветствовали, но им приходилось соглашаться. А если они (или кто-либо еще) были с этим не согласны, то всегда была возможность найти иной вариант путем заключения двустороннего или многостороннего договора.

Получалось, таким образом, что в качестве общей нормы консульская функция содействия предпринимателям толком не разработана до сих пор. Консулы руководствуются в своей работе в основном внутренними инструкциями, получаемыми от собственного правительства. При этом понимается, что «Консулы выполняют те функции, которые на них возложены их государством без ущерба для законодательства государства, в которой они их выполняют»⁸. Против этого понимания никто реально не возражал. В частности, с этим был согласен Подкомитет комиссии Лиги Наций по прогрессивной кодификации международного права⁹. Затем с этим согласилась Комиссия международного

права ООН, которая в докладе о работе своей XII сессии определила для консула пять основных функций:

«I Функции, относящиеся к торговле и судоходству: защищать и поощрять торговлю между представляемым государством и государством пребывания и способствовать развитию экономических отношений между этими двумя государствами.

II Функции, относящиеся к защите граждан представляемого государства.

III Административные функции.

IV Нотариальные функции.

V Прочие функции»¹⁰.

Как видим, КМП отдала торговой функции приоритет. 50-е годы положение о торговой функции консула закрепляется в большинстве двусторонних консульских конвенциях. И уже тем более это имело место в консульских уставах государств в форме достаточно полной и конкретной. К примеру, следует сослаться на соответствующие положения из Консульского устава США. В частности, там сказано об обязанностях консула следующее.

Обязанности консула включают:

1) тщательно изучать и сообщать о потенциальных возможностях своих округов как рынка для американских товаров или как конкурента американским товарам в мировой торговле;

2) исследовать и пересылать справочные доклады по мировой торговле в отношении общего состояния и торговых возможностей иностранных фирм в их округах;

3) подготавливать и пересылать, в соответствии с запросом, торговые списки коммерческих фирм в их округах;

4) быть постоянно готовым к возникновению благоприятных торговых возможностей и немедленно о них сообщать;

5) пытаться создать, в пределах предписанных обязанностей, спрос на американские товары в их округах;

6) содействовать и сообщать о посещении иностранными бизнесменами США;

7) принимать соответствующие шаги для развития такой импортной торговли в США, которая вызывается экономическими потребностями Соединенных Штатов¹¹.

Из приведенного выше видно, что консульские функции консула предусматривают три группы вопросов:

- а) консульская защита торговых интересов США;
- б) консульское содействие развитию внешней торговли;
- в) составление необходимых докладов.

Характерно, что Консульский Устав США предусматривает: если международный договор содержит условие о наибольшем благоприятствовании, консул должен добиться, чтобы американская сторона могла пользоваться выгодами и преимуществами, вытекающими из этого условия¹².

Отметим также, что Консульский Устав воспрещает консулу выступать арбитром в торговых спорах¹³.

В контексте данной работы лишь перечислены функции американских консулов, но в действительности по каждой функции законодательство США содержит обстоятельные разъяснения. К тому же не секрет, что все загранслужбы государств имеют функции, которые широко не афишируются, но иногда о них сообщается. Так, к примеру, бывший сотрудник разведорганов США Вашингтон Платт в своей книге «Национальный характер в действии» писал: «Наши иностранные представительства, включая консулов, в настоящее время регулярно сообщают экономические, сельскохозяйственные, научные, военные, морские и другие разведывательные данные совершенно открытым и хорошо понятным образом... В свете того, что одной из главных задач наших дипломатических представителей являлась пересылка в Вашингтон большого числа экономических, социологических и других разведывательных данных, совершенно правильно будет считать заграничную службу США частью разведывательной службы»¹⁴.

Примеров разного рода, касающихся деятельности консула по содействию торговле, включая сферу законодательства, можно найти очень много, но размеры нашего исследования сделать этого не позволяют. Остается констатировать в целом, что к настоящему времени торговая функция отлажена достаточно полно, практика по ее исполнению богата.

Консул, в принципе, содействует торговле, но ею сам не занимается. Он слуга своего государства, а не частных фирм. Соответственно и статус у него особенный, включающий и иммунитет, и привилегии, и уважение к нему общества. При таком положении производственная отдача от консула максимальная.

С тем, чтобы это положение сохранялось, как во благо самого консула, так и товарно-промышленных фирм, которые он обслуживает,

был в конце XIX – начале XX века создан Институт торговых представителей, обычно подчиненный национальному министерству торговли. Обязанности торговых представителей в том и состоят, чтобы оказывать непосредственно коммерческую поддержку своим фирмам и корпорациям, ведущим деловые операции в государстве пребывания. Этот Институт, кстати, не вызывает возражений в официальных кругах влиятельных государств. Россия тоже активно использовала и пока еще использует торговые представительства за рубежом. А у Института довольно длинная история.

Еще в 1912 году были учреждены должности 14 агентов Министерства торговли и промышленности России за границей (в Лондоне, Берлине, Вене, Константинополе, Вашингтоне, Марселе, Генуе, Роттердаме, Франкфурте-на – Майне, Гамбурге, Софии, Тегеране, Урге и Шанхае). В их обязанности входило: «непосредственно содействовать русским торговцам в местах своего пребывания». Эти органы являлись прообразом последующих (советских и российских) торгпредств.

В настоящее время имеется 65 торговых представительств России в основных развитых государствах мира. Их задачи:

1) представлять государственные интересы за рубежом в сфере экономических отношений и обеспечивать такие интересы;

2) проведение эффективной внешнеэкономической политики государства и содействие развитию торговых и экономических связей России;

3) участие в реализации межгосударственных торгово-экономических соглашений;

4) защита экономических интересов российских экспортеров и импортеров, оказание им всемерного содействия в осуществлении деловых контактов, развитии новых направлений и форм экономического и научно-технического сотрудничества;

5) мониторинг и контроль за исполнением двусторонних соглашений о торговле и экономическом сотрудничестве;

6) подготовка конъюнктурных материалов о ситуации на товарных рынках, а также информационная и консультативная помощь, содействие в проведении торговых выставок и рекламных компаний.

Не следует забывать, что торговые представительства России – это органы государства, осуществляющие внешнеэкономическую деятельность на государственном уровне. Это, однако, не означает, что они оказывают помощь и защиту только государственным организациям

и представительствам, нет, они являются надежным помощником и частного бизнеса, о чем и свидетельствуют приведенные выше функции торгпредств. И здесь мы сталкиваемся с тем, что торгпредства во исполнение своих функций прямо пересекаются с функциями почетных консулов, как они определены в Приказе МИД РФ от 13 октября 1998 г. № 2774, утвердившем Положение о почетном консуле Российской Федерации». В частности, они (функции) определены таким образом: «Почетный консул защищает в своем консульском округе права и интересы Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц. В пределах своей компетенции почетный консул содействует развитию дружественных отношений Российской Федерации с государством пребывания, расширению экономических, торговых, научных, культурных и иных связей»¹⁵. Консул оказывает консультативные и информационные услуги по установлению контактов и развитию бизнес сотрудничества с партнерами государства пребывания, знакомство с законами, помощь в получении виз, разрешений на работу, вида на жительство. Если были нарушены права и интересы российских граждан и юридических лиц, консул принимает меры по их восстановлению. Он занимается вопросами опеки и попечительства, делами по наследству, принимает на хранение деньги и иное ценное имущество, оказывает содействие лицам, задержанным или арестованным, в том числе, организуя их юридическое представительство.

Подобные функции почетного консула определены и в двусторонних консульских конвенциях Российской Федерации с рядом иностранных государств, например, с Азербайджаном от 6 июня 1996 г., с Казахстаном от 28 марта 1994 г., и с Румынией от 4 июля 2003 г.

Как видно, торгово-экономическим делами за рубежом занимаются в разной мере дипломатические представительства, консульские учреждения (штатные и почетные), торговые представительства, а также многочисленные представители влиятельных торгово-промышленных и финансовых корпораций. Это сложная единая система, которая окончательно сложилась в XX веке и убедительно проявила свою эффективность.

Однако в заключение следует особо подчеркнуть, что в первую очередь дипломатические представительства и консульские учреждения и так занимаются экономической аналитикой и предоставляют дипломатическую и консульскую защиту при ее необходимости и возможности отечественной торговле за границей и это право, в частности,

касается и частных фирм и их коммерческих интересов. Но диппредставительства и консульские учреждения не участвуют и не имеют права участвовать непосредственно в торговых операциях, подменяя собой торговые представительства. И не будут они этим заниматься, поскольку их основная забота – дела государства, а не частных предпринимателей.

The Functions of Consular Protection Agencies Abroad (Summary)

*Hayal M. Aliev**

The article consists of three parts binder. The first part tells about the history and legal basis of consular functions relating to the protection of entrepreneurs. Some attention is paid to the activities of honorary consuls. The second part focuses on the role of trade representatives. The last part deals with the existing plans of certain circles in the West and in the Russian Federation to demolish history-proved balance between the three Institutes of Diplomatic, Consular and Trade representatives at the pretext that it will make good for private enterprise. The author does not agree with this stance.

Keywords: consulates; consul; enterprisers; honorary consul; trade representatives; private business.

* Hayal M. Aliev – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. aliyev.xeyal@mail.ru.

- ¹ Ниже также будет использован и термин «консул», который используется в двухсторонних консульских конвенциях между государствами.
- ² С.L.Jones. *The Consular Service of the United States*, Philadelphia, 1906, P. 4.
- ³ Graham H. Stuart. *American Diplomatic and Consular Practice*. N.Y., 1956, P. 130.
- ⁴ Лист Ф. *Международное право в систематическом изложении*. Юрьев, 1912, С. 161-162.
- ⁵ Казанский П. *Учебник международного права*. Одесса, 1902, С. 216.
- ⁶ Ильин Ю.Д. *Основные тенденции в развитии консульского права*. – М., Юридическая литература, 1969, С. 31.
- ⁷ *Convention Regarding Consular Agents, Signed at Havana, 20 February 1928*. UN Conference on Consular Relations, Doc. A / Conf. 25 / L. 2, 9 January 1963.
- ⁸ Статья 10 упомянутой Гаванской конвенции о консульских чиновниках 1928 года.
- ⁹ См. *Publications of the League of Nations*. A. 15, 1928 V. C / P.D. 1111 (1)/, P. 14.
- ¹⁰ ООН. Доклад КМП о работе ее двенадцатой сессии, 25 апреля – 1 июля 1960, С. 9-12.
- ¹¹ *Foreign Service Regulations of the United States of America*», Department of States, 1941, with amendments (XIV-2).
- ¹² Graham H. Stuart. *Op. cit.* P. 309.
- ¹³ U.S. Regulations (XIV- 1), Note 1.
- ¹⁴ Platt Washington. *National Character in Action – Intelligence Factors in Foreign Relations*, Washington, 1961, P. 10-11.
- ¹⁵ www.mid.ru Положение о почетном консуле Российской Федерации от 13 октября 1998 г.