

ПЕРВЫЙ КОНСУЛЬСКИЙ УСТАВ СССР 1926 г.

Исследуется история принятия первого советского Консульского устава. В Уставе были усовершенствованы нормы предыдущего российского кодекса, использованы достижения науки консульского права и практики консульской деятельности других стран, прежде всего Германии, разработаны положения, обусловленные особенностями общественного строя Советского государства. Учтены достижения юридической науки 1920-х гг. В научный оборот вводятся новые архивные материалы, извлеченные из отечественных и зарубежных архивов.

Ключевые слова: право; история; консульства; закон.

До принятия Консульского устава в 1926 г. у Советской России не было систематических актов, нормирующих и определяющих права и обязанности консулов за границей. Единственным документом, который мог служить советскому консулу в качестве общего руководства, была Инструкция от 6 июня 1921 г., скромная по своим размерам и имеющая характер ведомственного распоряжения Наркомата по иностранным делам (НКИД). Расширение сети консульских учреждений России за рубежом вынуждало НКИД пополнять Инструкцию дополнительными распоряжениями, которых к моменту принятия Устава насчитывалось свыше 300 [1. С. 85]. По признанию современников, советское консульское право сложилось в своих главных чертах к 1923 г., к тому моменту, когда консулов РСФСР сменили консулы СССР. Но именно создание Советского Союза и усилило необходимость обобщения всего разрозненного законодательства в едином кодексе.

Устав разрабатывала специальная комиссия НКИД, а составленный ею проект в течение почти двух лет (1924–1925) обсуждался сначала на общих заседаниях Междуправительственного совещания с участием полномочных представителей и консулов СССР, сотрудников других наркоматов, ВСНХ, а затем в Комиссии законодательных предположений (свыше 150 человек приняли участие в обсуждении). Оживленная полемика о консульском уставе «государства рабочих и крестьян», жившего «в атмосфере буржуазно-капиталистического мира», развернулась на страницах научных изданий [2–5]. Коллегия НКИД, учтя все замечания и поправки, высказанные в ходе обсуждения, рекомендовала проект Устава 11 апреля 1925 г. на утверждение СНК СССР.

Кодекс давал весьма детальное описание целей и задач консульской службы, устанавливал порядок назначения и увольнения консулов и консульских агентов, порядок выполнения консульских функций. Он содержал практически исчерпывающий перечень прав и обязанностей консула, в целом соответствующий европейской консульской практике.

Консульский устав состоял из 7 разделов и 138 статей. Первый раздел включал в себя 5 глав, в которых последовательно характеризовались общие положения, консульские учреждения, их личный состав, порядок выполнения консульских функций и порядок обжалования действий консульских агентов и сотрудников консульских учреждений. Раздел II, состоящий из 3 глав, рассматривал общие обязанности консулов в отношении находящихся за границей советских граждан, и граждан, подвергаемых за границей мерам воздействия в судебном или административном порядке. Здесь же характеризовались обязанности консулов в отношении удостоверений личности и актов гражданского состояния.

Раздел III в 2 главах рассматривал нотариальные функции консулов и консульские сборы. Три следующих раздела посвящались обязанностям консулов «в отношении кораблей Рабоче-крестьянского красного флота», воздушного флота и судов торгового флота СССР. Последний раздел был весьма содержательным. Он включал в себя 6 глав и обстоятельно регламентировал деятельность консульских представителей при приходе и стоянке судов торгового флота и при их уходе (гл. I и II), при кораблекрушениях и авариях (гл. III). Были зафиксированы права и обязанности консулов при продаже, покупке, залоге и отдаче в наем судов и при бодмерее (гл. IV), в случае смерти или болезни лиц экипажа судов (гл. V) и по санитарной охране (гл. VI). Последняя глава характеризовала обязанности консулов во время войны.

Целью консульских учреждений Устав провозглашал охрану и защиту экономических и правовых интересов СССР и союзных республик, а также юридических лиц и граждан СССР (ст. 1). Кроме Устава они обязаны были руководствоваться в своей деятельности, законодательством и распоряжениями правительства, а также договорами и соглашениями, заключенными СССР с иностранными государствами, и международными обычаями (ст. 2). Устав знал 4 вида консульских учреждений: генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства. Право определения консульских округов, изготовление печатей, утверждение штатов консульских учреждений было предоставлено НКИД, которому теперь был подчинен весь консульский аппарат. За полномочными представителями СССР сохранялось лишь «непосредственное руководство» его работой.

Особый интерес представляют главы о функциях консульских представителей. Общее положение и задачи консульских представителей по-разному трактовались в то время теоретиками права и вызывали сложности и разногласия в действиях практиков. Некоторые склонны были видеть в консулах особый вид дипломатического агента, которому поручена защита торговых интересов определенного народа, другие подчеркивали значение экономических и торговых интересов вообще и считали, что консулам не может быть присущ дипломатический характер.

Устав провозглашал в качестве одной из главных задач консульских представительств СССР защиту интересов своих граждан. Консульства были призваны следить за тем, чтобы все находящиеся в их округе граждане имели возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, предоставленными им законами страны пребывания, международными договорами и соглашениями и международными обычаями. В случае, если консулом устанавливалось нарушение каких-либо прав юридических

ских лиц или граждан, он обязан был принять все необходимые меры для их восстановления, независимо от того, обращались ли к нему пострадавшие или нет. Если восстановления нарушенных прав в результате сношений консула с местной властью не последует или в случаях особой важности, он должен был довести об обстоятельствах дела и о своих действиях до сведения своего посольства и правительства. Консул имел право в случае возникновения споров между юридическими лицами и гражданами страны пребывания и своими гражданами и юридическими лицами разбирать, при условии обращения к нему спорящих, такие споры в качестве третейского судьи, если таковое разбирательство допускалось местными законами и практикой.

Консулы обязывались вести учет находящихся в пределах их округов граждан своей страны, если их пребывание превышало 3-месячный срок, а командированных учреждениями, предприятиями и организациями и в более короткие сроки. Они вели также учет военнообязанных и следили за их своевременным возвращением на родину для отбывания военной службы. Консулы вели акты гражданского состояния своих граждан, проживающих в их служебном округе, принимали заявления желающих перейти в гражданство их страны или выйти из него.

Особую обязанность консула составляла забота об имуществе умерших в пределах его округа граждан. Консул принимал меры к охране наследственной массы умершего, присутствовал (лично или через ответственных представителей) при всех действиях местных властей в отношении оставшегося имущества, составлял описи и накладывал установленные печати. Консул мог, если имущество подвержено скорой порче или его хранение сопряжено с чрезмерными тратами, продать его на аукционе, а вырученные деньги направить «по принадлежности». Он брал под свою опеку и попечительство несовершеннолетних детей умершего, заболевших психическим расстройством граждан, составлял по просьбе завещателей завещания, принимал их и хранил в консульстве либо до смерти завещателя, либо до обратного востребования завещателем или его поверенным, либо до особого распоряжения завещателя. В случае смерти лица, отдавшего завещание в консульство, консул вскрывал его в присутствии правопреемников умершего или отсылал по требованию последнего в соответствующий суд. Таким же образом консул мог принимать на хранение в консульстве под расписку всякие денежные суммы, ценности и документы, принадлежащие своим гражданам, и по первому требованию возвращал таковые их владельцам или поверенным, снабженным соответствующими полномочиями. Консул обязан был принять необходимые меры попечения в отношении своих граждан, попавших в бедственное положение вследствие стихийных катастроф или болезни, в случаях нетрудоспособности или малолетства, и отправлять их при первой возможности в пределы своего отечества.

Консулу вменялось в обязанность содействовать «культурно-просветительским начинаниям находящихся в его округе граждан и организаций Союза ССР и, в случае надобности, проявлять собственную инициативу» (ст. 50), что должно было способствовать сохране-

нию их национального самосознания, воспитанию чувства патриотизма по отношению к родине.

Важно подчеркнуть, что согласно нормам консульского права консулы, охраняя права своих граждан, могли сноситься «с подлежащими властями» не только по жалобам и претензиям своих граждан, но и по собственной инициативе. Особенно это касалось тех лиц, которые подвергались за границей мерам воздействия в судебном или административном порядке. Консулы в таких случаях обязаны были строго следить, чтобы применяемые к ним меры соответствовали законам страны их пребывания и соглашениям, заключенным этой страной с представляемым ими государством, чтобы в отношении таких граждан соблюдался нормальный порядок на основе законов и установившейся международной практики. Консулы должны были помогать таким гражданам своими советами и указаниями. Если эти граждане подвергались в судебном или административном порядке лишению свободы или иным мерам воздействия или принуждения, консулы обязаны были следить, чтобы они содержались в условиях, отвечающих требованиям гигиены и санитарии, а равно не подвергались жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению. Консулы должны были как по просьбе заинтересованных лиц, так и по своей инициативе посещать соответствующие места заключения, расспрашивать содержащихся там граждан и лично знакомиться со всеми условиями их содержания.

Наконец, нельзя не сказать еще о нотариальных функциях консулов. Они могли свидетельствовать документы и акты, составленные при участии властей их консульского округа или исходившие от этих властей, устанавливая подлинность подписей на этих документах и соответствие последних законам данной страны.

Таковыми правами и обязанностями обладали советские консулы, которые практически не отличались от разработанных и применяемых в консульском праве цивилизованных государств. Они целиком отвечали общепринятым нормам международного права. Такие же права и обязанности были закреплены, к примеру, за консулами в законе Германии 1867 г. Именно германский консульский закон «Об организации союзных консульств, о служебных правах и обязанностях консулов», а также разработанная и принятая 12 октября 1925 г. советско-германская консульская конвенция оказали, по признанию современников, самое значительное влияние на Устав [6. С. 107].

Устав закрепил обозначенный уже в первых декретах и международных договорах Советской России ее отказ от режима капитуляций в «странах неевропейской культуры», что сделало ненужным регулирование вопроса о консульской юрисдикции, обычного в регламентах других стран еще в начале XX в. Режим капитуляций имел разные варианты, но главным его выражением являлось сосредоточение в руках консулов административной и уголовной власти над своими согражданами, в том числе права высылки их на родину. Кроме уголовной юрисдикции консулам принадлежала и юрисдикция гражданская, причем не только в процессах, где и истцом и ответчиком являлся гражданин их страны, но и в делах, рассматривавшихся смешанными судами. Впрочем, этот режим был уже в 1920-е гг. постепенно исчезающим явлением не

только в советской консульской практике. Но Советская Россия одной из первых стран провозгласила в 1918 г. отказ от режима капитуляций [7. С. 52–53].

Современники и разработчики Устава отмечали и ряд новелл, введенных в него и отличавших его от законов о консульском праве других стран. Так, «существующие статуты о консулах», в том числе и прежний российский «Устав консульский», не затрагивали такой проблемы, как действия консулов на случай возникновения войны. Впервые в советском консульском уставе было сказано также о функциях консулов применительно к воздушному флоту, что в условиях, когда воздухоплавание только начинало развиваться и еще не подверглось регулированию, признавалось достижением консульского права России. Профессор Е.А. Коровин считал, что раздел об обязанностях консулов во время войны и по отношению к отечественной авиации являются «оригинальной особенностью нашего кодекса» [8. С. 92].

Некоторые особенности консульского устава вызывали критику специалистов как в России, так и за рубежом. Устав разрешал только штатных консулов, которыми могли быть только государственные служащие, только граждане СССР (ст. 10), им воспрещалось принимать прямое или косвенное участие в частных учреждениях или предприятиях (ст. 9). Это признавалось «явным разрывом с широко распространенным традиционным обычаем, допускающим двоякого рода консульских представителей – штатных и нештатных» [9. С. 79].

Причина ликвидации института нештатных консулов, прежде широко применявшегося в Российской империи, связывалась с национализацией внешней торговли, при которой отпадала надобность в «выборных» консулах, нередко называемых также «купеческими». Этим объяснялся и своеобразный крен в уставе в сторону подчеркивания преимущественно административного характера консульских функций. Возложив на консульские учреждения охрану и защиту экономических интересов Союза ССР и союзных республик, а также юридических лиц и граждан Союза ССР, Устав, по сути, освободил их от торгово-экономических функций, обычно возлагаемых на консулов, в виду наличия за границей специальных торговых представительств. В этом Устав последовал за Инструкцией 1921 г., в которой НКВД ограничивал информационную деятельность консулов в отношении «чисто торговых вопросов», порученных агентам Наркомата внешней торговли [10. С. 146–150].

Более того, НКВД при разработке Устава настаивал на двойном подчинении консулов или хотя бы на «непосредственных сношениях» консулов с заинтересованными учреждениями на территории Союза и с торговыми представителями СССР за границей. «Всю информацию по вопросам экономического характера» они должны были посылать в эти учреждения одновременно с отправкой ее в НКВД [11. С. 86]. Устав принял компромиссное положение. Вменив в обязанности консулов собирать информацию об экономическом состоянии своего округа («о развитии в нем торговли, промышленности, сельского хозяйства, путей сообщения и о состоянии денежного рынка» – ст. 28), он предписал посылать ее «путем специальных и периодических докладов» в НКВД, а их копий – совет-

ским полпредам за границей. Но заграничные учреждения и организации СССР могли, «согласно указаниям» НКВД, снабжаться данными консульской информации по касающимся их вопросам (ст. 29).

Тенденция к сокращению торговых функций консулов, прослеживавшаяся уже в инструкции 1921 г. и восторжествовавшая в уставе, не нашла поддержки у законодателей других стран. В Германии, в частности, где в 1921 г. эта проблема активно обсуждалась и делались предложения о введении «коммерческих представителей» по отдельным отраслям торговли [9. С. 80]. Считалось, что общие представления о консуле как защитнике торговых интересов слишком узки и уже устарели, что консульские функции стали более разнообразными и гораздо более объемными. Однако германский закон 1867 г., вменявший консулам в обязанность исполнение экономических функций, изменен не был.

По примеру западных стран новый Устав закрепил консульские округа (районы), в пределах которых консулы могли отправлять свои служебные функции, чего не знал старый российский Устав. Районы деятельности консульских учреждений СССР определялись Наркоматом по иностранным делам (ст. 4), что предполагало, согласно условиям взаимности, что и в СССР служебные округа иностранных консульств будут определяться правительствами иностранных государств. Естественным условием являлось согласие принимающей стороны.

В международной практике не существовало общепринятого деления консульских представителей на классы и ранги, как это принято в отношении дипломатической службы. Разница между генеральным консулом, консулом и вице-консулом заключалась только в ранге. Основополагающие различия отсутствовали при определении функций и прав консульских представителей, когда они признаются «дипломатическими агентами», т.е. исполнителями дипломатической службы. Разница между ними имела значение только внутри государства, хотя в договорах разница между двумя первыми классами (генеральный консул и консул) и двумя последними (вице-консул и консульский агент) все же оговаривалась.

Что касается советского Консульского устава, то он, по мнению германского рецензента, приближался к обычным европейским консульским законам, хотя и содержал некоторые «существенные различия» специального и принципиального характера. Неуместной считалась патетика кодекса о выполнении консулом высокой миссии, порученной ему советским государством, быть органом, нацеленным на соблюдение «принципа солидарности трудящихся». Признав в качестве несомненного достоинства нового кодекса исчезновение из закона характеристики консула как представителя интересов пролетариата, находившейся в Инструкции 1921 г., критика не приняла другой его характеристики как органа, «противоположного консулам капиталистических стран», находившейся под явным влиянием пролетарской идеологии.

Немецкие специалисты в области консульского права подвергли критике введение в Уставе в качестве самостоятельного института консульских агентов. Советские правоведы активно сопротивлялись немцам при обсуждении вопроса об открытии консульств и на

переговорах 1923 г. о советско-германской консульской конвенции желанию немецких представителей сохранить консульских агентов в качестве несамостоятельных, а подчиненных консулам лиц. Таким представляется этот институт в консульском праве Германии. Консульские агенты считались своего рода вспомогательным органом, а на практике – «консульскими частными поверенными», которым не поручается самостоятельное исполнение консульских функций.

Однако по настоянию членов русской комиссии они вообще не были включены в советско-германский консульский договор. Теперь же Устав наделял их полномочиями, равными с консулами (разд. III, гл. I и II). Было обращено при этом внимание на то, что эти главы противоречили гл. IV первого раздела, заставив 22-й статьей консульских агентов по всем вопросам, требующим сношений с учреждениями, находящимися на территории СССР, «обращаться к консулам, в непосредственном подчинении которых они находятся».

Известный специалист в области международного права В.Э. Грабарь считал также не вызванным необходимостью введение четвертой категории консульских представителей – вице-консулов, которая отсутствовала в предыдущих нормативных правовых актах. Нам, считал он, «...и трех классов более чем достаточно; притом в классе вице-консулов обычно помещались те самые нештатные консульские представители, от которых Советское правительство совершенно отказалось» [12. С. 44]. История, однако, подтвердила правоту и составителей Устава, и тех, кто его утвердил.

Не все были согласны с тем, что Устав практически приравнял легализацию иностранных актов и документов к нотариальным функциям консулов, поместив их в одной, первой главе III раздела. По мнению рецензента, у этих функций разные цели и результаты. Акт, исходящий от иностранной власти, при свидетельстве не приобретает никакой исполнительной силы, в то время как свидетельствование у консула акта, статутом которого является советский закон, придает ему в СССР исключительную силу [13. С. 39].

Оценивая Устав с позиций современного консульского права и консульской практики, следует признать, что его создатели в целом правильно уловили те основные тенденции, которые были присущи развитию кон-

сульского права в первой половине XX в. Это касается, в частности, отношения к нештатному консулу. Хотя таковой сохранился в качестве «почетного» консула, все же многие государства, вслед за СССР, перешли к назначению штатных консулов еще до заключения Венской конвенции о консульских отношениях от 24 апреля 1963 г. На этот счет О.Ф. Сакун писал: «И если еще значительное число государств по соображениям экономии продолжают назначать нештатных консулов, то в столицы и другие крупные экономические и политические центры назначаются все же штатные консулы; в законодательном порядке ограничивается круг лиц, которые могут занимать должность нештатного консула: консульский патент выдается исключительно или предпочтительно гражданам посылающего государства, и на практике они приравниваются по объему привилегий к их штатным коллегам» [14. С. 164].

По мере расширения консульских функций, в том числе в политической и культурной областях, усилилось подчинение консульской деятельности интересам государства. О.Ф. Сакун считал, что постепенно главной задачей консульских органов становилась защита суверенных прав посылающего государства [14. С. 165]. Именно такая цель провозглашалась в первой статье Устава 1926 г. – «охрана и защита экономических и правовых интересов» страны и ее граждан. Одним из первых СССР ввел в практику консульские отделы при дипломатических представительствах, что вошло затем в Венскую конвенцию 1961 г. [15. С. 118]. В Уставе впервые говорилось о консульских функциях в области культуры, что стало позднее обязательным атрибутом других национальных и международных актов.

В целом можно заключить, что Консульский устав СССР 1926 г. отвечал требованиям времени, соответствовал представлениям о суверенном равенстве государств, вступающих в консульские отношения, содействовал развитию дружественных отношений между государствами, независимо от различий в их государственном и общественном строе, обеспечивал эффективное осуществление консульскими учреждениями функций от имени Советского государства. Это обеспечило ему жизнеспособность в течение десятилетий. Новый Консульский устав СССР пришел ему на смену только в 1976 г., да и он в основном копировал старый.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гайлонский Г.Б.* История составления и прохождения Консульского устава СССР // *Международная жизнь.* 1926. № 4. С. 85–89.
2. *Трутко-Гуль.* О советском консуле и консульском кодексе // *Советское право.* 1925. № 1. С. 79–84.
3. *Шапиро Б.* Очередная проблема советского консульского права // *Советское право.* 1925. № 2. С. 144–151.
4. *Коровин Е.А.* *Международное право переходного времени.* 2-е доп. изд. М.: Госиздат, 1924. С. 68–74.
5. *Кравченко Н.Н.* Об основных началах консульского права в применении к Советской России // *Ученые записки Саратовского государственного университета.* 1925. Т. 3, вып. 4. С. 218–224.
6. *Дурденевский В.Н.* Консульский Устав Союза Советских Социалистических Республик // *Советское право.* 1926. № 3. С. 107.
7. *Сабанин А.В.* *Посольское и консульское право.* М., 1934.
8. *Коровин Е.А.* *Современное публичное международное право.* М.: JL, 1926.
9. *Кравченко Н.Н.* О Консульском уставе СССР // *Международная жизнь.* 1926. № 9. С. 78–81.
10. *Правовое положение граждан и юридических лиц СССР за границей /* Сост. В.В. Егорьев, Г.Н. Лашкевич, М.А. Плоткин, Б.Д. Розенблом. М.: Юриздат НКЮ РСФСР, 1926.
11. *Belkowitz L., Belkowitz S.* *Gescheiterte Hoffnungen. Das deutsche Konsulat in Sibirien 1923–1938.* Klartext Verlag, Essen, 2004.
12. *Грабарь В.Э.* Консульский устав Союза ССР // *Революционная законность.* 1926. № 11–12.
13. *Манасевич М.А.* О значении и действии консульской легализации (ст. 59 Конс. уст. СССР) // *Право и жизнь.* 1927. Кн. 2. С. 35–44.
14. *Сакун О.Ф.* Правовой статус консульских органов // *Советский ежегодник международного права.* 1964–1965. М.: Наука, 1966.
15. *Блищенко И., Пирадов А.* Советское государство и дипломатическое право // *Международная жизнь.* 1967. № 1. С. 114–119.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 мая 2010 г.