

УДК 341.8

Бериславська О.М.

доцент кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
Міжнародний університет бізнесу і права

## КОНСУЛЬСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДЯН ЗА КОРДОНОМ

**Постановка проблеми.** Актуальність вивчення сучасної консульської служби зумовлена об'єктивною необхідністю розвитку цього інституту як складової частини державної служби, його подальшого теоретичного обґрунтування в контексті пріоритету забезпечення прав та інтересів громадян та юридичних осіб України за кордоном.

Світ зробив крок в ХХІ століття – століття комп'ютерних технологій і Інтернету, багато в чому завдяки яким відстані між державами значно скоротилися і ми частіше стали спілкуватися з громадянами інших держав, вільно виїжджати за кордон, стикатися з культурою і звичаями інших народів.

В умовах глобалізації повсякденного життя, консульська служба набуває особливо важливого значення, бо вона обслуговує увесь широкий спектр зв'язків з різними державами. Чим активніше розвиваються відносини, чим масштабніший та інтенсивніший людський обмін, тим більше навантаження на консульські установи. Консульські відносини і консульська служба займають важливе місце в житті громадян усіх держав. Гнучкість і оперативність консульської служби сприяють, передусім, захисту законних прав та інтересів громадян і юридичних осіб, зміцненню дружніх відносин між державами і розвитку міжнародних економічних, гуманітарних і культурних зв'язків держав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До цього часу проблематика державно-правового регулювання консульської діяльності залишається малодослідженою. Серед вітчизняних дослідників цього питання необхідно відзначити І.П. Бліщенка, Г.В. Бобильова,

М.М. Богуславського, О.В. Щербу, О.Ф. Висоцького, Б.І. Гуменюка, В.Н. Дурденевського, М.Г. Зубкова, Ю.Д. Ільїна, В.М. Репецького, А.В. Панова, К.К. Сандровського, Г.І. Тункіна, С.В. Лозінську та ін.

**Формулювання завдання дослідження.** Завданням дослідження є формування цілісного та концептуального погляду на консульську службу України в адміністративно-правовому аспекті. Нові підходи, пошуки шляхів раціональної моделі організації консульської служби вимагають розробки комплексу наукових та практичних досліджень з огляду на потреби як адміністративно-правової науки, так і практики захисту прав громадян України за кордоном. Вважаємо за необхідне більш детально розглянути консульські послуги та механізми їх здійснення в аспекті державно-управлінської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Основним завданням діяльності консульських органів з моменту утворення цього інституту було здійснення деяких функцій держави в широкій сфері міжнародних відносин.

Термін «консул» походить від лат. «consulare», що означає «радитись», а «консульство» – від «consulates» [1, с. 238]. Перші консульства розвивались як інструмент, потрібний для міжнародної торгівлі.

Консульська служба – це спеціалізований вид державної служби у сфері приватно-правових відносин, метою якої є захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб однієї держави на території іншої.

Джерелами консульського права є: Караська конвенція про консульські функції 1911 року, Гаванська конвенція про консуль-

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО;  
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

Таблиця 1

**Основні консульські послуги, що надаються консульством України в Канаді**

Назва послуги	Суб'єкт надання послуги	Перелік потенційних споживачів послуги	Нормативно-правове забезпечення надання послуги	Зміст послуги	Оплата за надання послуги	Додаткові умови	Базові терміни
1. Послуги з паспортного обслуговування	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном	ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; Порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон»;	Оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон	Консульський збір в розмірі 10 (за розгляд клопотання) та 90 канадських доларів (за оформлення паспорта)	Звичайний порядок За умови здійснення запитів до компетентних органів України	До 1 місяця Термін, що не обхідний для отримання відповіді, але не більше 3 місяців
	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном	Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; Порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон»	Оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон	Ставка консульського збору збільшується на 100 %	Терміновий порядок	До 10 робочих днів
	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном	Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; Порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон»;	Подовження терміну дії паспорта громадянина України для виїзду за кордон	Консульський збір в розмірі 10 (за розгляд клопотання) та 30 канадських доларів (за подовження терміну дії паспорта)	Звичайний порядок	
	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном	Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; Порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон»;	Внесення до паспортів громадян України відомостей про дітей, які народилися за кордоном	Консульський збір в розмірі 10 (за розгляд клопотання) та 20 канадських доларів (за внесення відомостей). Ставка консульського збору збільшується на 100 %	Звичайний порядок  Терміновий порядок	Зробочих дні  В день подання клопотання

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО;  
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

Продовження таблиці 1

Назва послуги	Суб'єкт надання послуги	Перелік потенційних споживачів послуги	Нормативно-правове забезпечення надання послуги	Зміст послуги	Оплата за надання послуги	Додаткові умови	Базові терміни
	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном, а також ті, що втратили паспортні документи	Положення про посвідчення особи на повернення в Україну (Постанова КМУ від 25.08.2004 р. № 1079; Наказ МЗС України «Про затвердження Правил оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України посвідчення особи на повернення в Україну» від 19.12.2005 р. №229.	Оформлення посвідчення особи на повернення в Україну	Консульський збір в розмірі 50 канадських доларів.		В день подання громадянином відповідної заяви
2. Консульський облік	Консульська установа	Громадяни України, які постійно або тимчасово проживають за кордоном	Правила ведення закордонними дипломатичними установами України консульського обліку громадян України, які постійно або тимчасово перебувають за кордоном, та дітей – громадян України, усиновлених іноземцями або громадянами України, які постійно проживають за кордоном (наказ МЗС від 17.11.2011 №337	Ведення консульського обліку закордонними консульствами Консульський облік дітей – громадян України, усиновлених іноземцями або громадянами України Зняття з консульського обліку	Консульський збір в розмірі 30 канадських доларів.	Постійний консульський облік  Тимчасовий консульський облік	
3. Послуги з питань громадянства	Консульська установа	Фізичні особи, що мають намір отримати громадянство України або вийти з громадянства України	Конституція України; Закон України «Про громадянство України» в редакції від 18.01.2001р..	Оформлення набуття особою громадянства України або відмова в набутті громадянства			1 місяць з дня надходження документів.
	Консульська установа	Фізичні особи, що втратили громадянство України	Конституція України; Закон України «Про громадянство України» в редакції від 18.01.2001р..	Поновлення у громадянстві України		Процедура узгодження в СБУ та МВС України	6 місяців з дня надходження документів
	Консульська установа	Громадяни України, що мають намір вийти з громадянства України	Конституція України; Закон України «Про громадянство України» в редакції від 18.01.2001р..	Вихід з громадянства України			не більше 1 року

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО;  
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

ських чиновників 1928 року, Віденська конвенція про консульські зносини 1963 року, двосторонні консульські конвенції, підписані Україною, Консульський статут України, законодавчі акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України та відомчі документи Міністерства закордонних справ України.

На сучасному етапі за межами нашої держави функціонує 124 консульські установи України. З них: – 85 консульських підрозділи дипломатичних представництв України; – 29 генеральних консульств; – 9 консульств; –

1 консульське агентство. Окрім цього, за кордоном, у 66 країнах діє 99 консульських установ, що очолюються почесними консулами України [3].

Департамент консульської служби є структурним підрозділом Міністерства закордонних справ України. Департамент керує діяльністю консульських установ за кордоном, а також нештатних (почесних) консулів України за кордоном.

У відповідності до організаційно-правової форми консульські установи можна поділити на два види: самостійні консульські уста-

Продовження таблиці 1

Назва послуги	Суб'єкт надання послуги	Перелік потенційних споживачів послуги	Нормативно-правове забезпечення надання послуги	Зміст послуги	Оплата за надання послуги	Додаткові умови	Базові терміни
4. Візові послуги	Консульська установа, Візові центри	Фізичні особи	Постанова КМУ Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію від 01.06.2011 року №567; Консульський статут	Оформлення і видача віз.	консульський збір складає -85 канадських доларів; -130 канадських доларів; -200 канадських доларів	для разової візи  для дворазової візи  для багаторазової візи	до 10 робочих днів
5. Консульська легалізація	Консульська установа	Фізичні та юридичні особи	Консульський статут, Гаазька конвенція про скасування вимоги легалізації іноземних офіційних документів від 1961 року (апостиль)	Установлення і засвідчення справжності підпису, повноважень посадової особи, справжності відбитка штампа, печатки.	Сплата консульського збору у розмірі 40 канадських доларів		5 робочих днів, але може бути продовжено до 20 робочих днів
	Консульська установа	Фізичні та юридичні особи	Консульський статут, Гаазька конвенція про скасування вимоги легалізації іноземних офіційних документів від 1961 року (апостиль)	Проставлення штампу «АПОСТИЛЬ»	Сплата консульського збору у розмірі 30 канадських доларів		5 робочих днів, але може бути продовжено до 20 робочих днів
6. Нотаріальні послуги	Консульська установа	Фізичні та юридичні особи	Закон України «Про нотаріат», Консульський статут, Положення про порядок вчинення нотаріальних дій консулом	Нотаріальне посвідчення документів	Сплата консульського збору (від 20 до 40 канадських доларів) і відшкодування фактичних витрат.		В день пред'явлення всіх необхідних документів

нови (Генеральні консульства, Консульства, Віце-консульства та Консульські агентства); консульські підрозділи у складі Посольств та Постійних представництв.

Головними завданнями (пріоритетами) консульської служби є:

- захист за кордоном прав та інтересів України, юридичних осіб і громадян України;
- сприяння розвитку дружних відносин України з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму; сприяння вихідцям з України та їхнім нащадкам у підтримці контактів з Україною.

Зовнішньою формою діяльності консульських установ є надання громадянам та юридичним особам консульських послуг.

Аналізуючи консульські послуги, необхідно враховувати наступні аспекти: зміст діяльності консула, його повноваження, наявність правового регулювання процедури надання послуг, форму реалізації послуг, характер питань з якими звертаються громадяни, критерій платності послуги та ін.

Загалом консульські установи в обов'язі своїх функцій можуть надавати такі послуги:

- 1) ведення обліку громадян України, які постійно проживають чи тимчасово перебувають на території консульського округу;
- 2) паспортне обслуговування зазначеної категорії громадян України;
- 3) вирішення питань, пов'язаних із наданням, виходом та втратою громадянства України;
- 4) вчинення нотаріальних дій та легалізація документів;
- 5) реєстрація актів цивільного стану;
- 6) надання юридичної допомоги громадянам України, включаючи виконання функцій правового представника;
- 7) надання правової та організаційної допомоги громадянам України, які потрапили до надзвичайних ситуацій;
- 8) сприяння та допомога цивільним та військовим судам, літакам та іншим транспортним засобам;

9) виконання доручень судових, слідчих та правоохоронних органів;

10) візове обслуговування іноземців [2].

Досліджуючи консульські послуги, необхідно враховувати наступні аспекти: зміст діяльності консула, його повноваження, наявність правового регулювання процедури надання послуг, форму реалізації послуг, характер питань з якими звертаються громадяни, критерій платності послуги та ін.

Відповідно до наведених вище критеріїв, у Таблиці 1 представлені основні консульські послуги, що надаються консульством України в Канаді.

Нагадаємо, що головною місією консульств є захист прав та законних інтересів громадян. Згідно з ст. 20 Консульського статуту України, консул зобов'язаний вживати заходи для того, щоб юридичні особи та громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування і міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, а також міжнародними звичаями [2].

Також консул зобов'язаний вживати заходів для відновлення порушених прав юридичних осіб і громадян України. У випадку, якщо після звернення консула до властей держави перебування не будуть відновлені порушені права юридичних осіб і громадян України, він зобов'язаний повідомити про це Міністерство закордонних справ України та главу дипломатичного представництва України в державі перебування.

Консул зобов'язаний стежити, щоб відносно громадянина України, взятого під варту (заарештованого) чи затриманого за підозрою у вчиненні злочину, чи підданого іншим заходам, які обмежують свободу громадянина України, або відбуваючого покарання у вигляді позбавлення волі, а так само підданого іншим заходам судового або адміністративного впливу, було дотримано законодавства держави перебування і договорів, укладених Україною з цією державою, та міжнародних договорів, учасниками яких є Україна і держава перебування.

Консул зобов'язаний на прохання заінтересованих осіб і за своєю ініціативою відвідувати громадян України, які перебувають під арештом, затримані чи позбавлені волі в іншій формі або відбувають покарання. Консул зобов'язаний стежити, щоб таких громадян тримали в умовах, які відповідають вимогам гігієни і санітарії, і щоб вони не зазнавали жорстокого і принижуючого людську гідність поводження.

За всіх обставин консул зобов'язаний домагатися особистої зустрічі з громадянином України, щоб упевнитися, що права і інтереси цього громадянина не ущемлюються.

Консул зобов'язаний звертатися до компетентних властей держави перебування за сприянням у розшуку громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебували у цій державі і пропали безвісти.

На сьогодні запроваджено спрощений порядок повернення в Україну громадян, які стали жертвами злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, сексуальною та іншою експлуатацією. У разі втрати паспортів консульські установи України в стислі терміни вирішують безпосередньо з відділами громадянства, паспортної та імміграційної служби МВС України питання підтвердження особи громадянина для подальшого його документування посвідченням особи на повернення в Україну.

Існують також домовленості з Міжнародною організацією з міграції про взаємодію в допомозі жертвам торгівлі людьми і сексуальної експлуатації та в поверненні українських громадян на Батьківщину [4].

Консул вживає заходів для охорони майна, що залишилося після смерті громадянина України. Якщо залишене майно повністю або частково складається з предметів, що можуть зіпсуватись, а так само при надмірній дорожнечі зберігання такого майна консул має право продати це майно і надіслати виручені гроші за належністю. Консул має право приймати спадкове майно для передачі спадкоємцям, які перебувають в Україні.

Якщо консулу стане відомо про спадщину, яка відкрилася на користь громадян України, які проживають в Україні, консул негайно передає у Міністерство закордонних справ України всі відомі йому дані про таку спадщину і можливих спадкоємців.

Крім цього, у разі смерті громадянина України за кордоном Консульство повідомляє про це рідних померлого та надає їм сприяння в оформленні всіх необхідних супровідних документів та виконанні необхідних формальностей, пов'язаних із транспортуванням труни з тілом чи урни з прахом в Україну.

Також консульська установа може з'ясувати можливість відшкодування вартості ритуальних послуг родичам померлого громадянина України страховою компанією, що оформлювала страховий поліс, або особою, яка надавала запрошення до країни перебування. Наявність відповідно оформленого страхового полісу значно полегшує вирішення цих питань. У разі відсутності у родичів померлого коштів для сплати вартості ритуальних послуг, слід виходити з необхідності пошуку іншого можливого джерела фінансування (шляхом звернення до обласної державної адміністрації України, благодійних організацій, фондів тощо). Родичі або близькі померлого мають надіслати до Департаменту консульської служби МЗС України нотаріально засвідчену заяву найближчої за ступенем спорідненості особи, в якій має бути висловлене її волевиявлення щодо прийнятного способу та місця поховання [2].

Надзвичайно важливою послугою є також ведення обліку дітей – громадян України, які усиновлені іноземцями, та здійснення в установленому порядку нагляду за додержанням їхніх прав.

Основними елементами технології здійснення ефективного нагляду за додержанням прав є налагодження системи постійного інформування з боку компетентних органів країни перебування про факти аварій, катастроф, надзвичайних ситуацій, а також застосування заходів по обмеженню волі по відношенню

до громадян України. Така система, з одного боку, дає можливість забезпечити необхідну правову та організаційну допомогу ще на початковому етапі виникнення нештатної ситуації, мінімізувати її наслідки, з іншого – значно дисциплінує відповідні органи та попереджає упереджене ставлення до українців.

Надзвичайно важливо, крім отримання інформації, налагодити систему моніторингу за роботою відповідних служб, установ, їхніх посадових осіб по відношенню до українських громадян. Необхідно надавати всебічну підтримку своїм співвітчизникам, не дати відчутти їм байдужість та покинутість. Загалом необхідно домогтися створення ефекту «постійної присутності» у відповідних органах країни перебування та наших громадян.

Висновки. Слід зазначити, що критеріями оцінки якості надання консульсько-правових послуг є: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність, оперативність, строковість, рівність, справедлива вартість, економічність та ефективність надання, чутливість.

Якість надання консульсько-правових послуг є тим фактором, який сприяє формуванню позитивного іміджу нашої держави.

Зауважимо, що діяльність консульської служби має ще багато проблем та недоліків. В цьому контексті доцільно буде зазначити, що сьогодні практика роботи українських закордонних відомств засвідчила обмежені можливості консульського реагування в багатьох справах, які мають характер цивільно-правових спорів. Це обумовлено тим, що консульські установи не можуть виступати стороною в суді з метою захисту прав та інтересів наших громадян в інших країнах, бути посередниками чи представниками у справах такої категорії.

Наостанок хотілося б сформулювати декілька пропозицій, метою яких є покращення діяльності української консульської служби:

1) вважається, що сайт МЗС – це офіційне джерело інформації про консульську діяльність, в якому неприпустимо допускати помилки стосовно існування кількості консуль-

ських установ України за кордоном, оскільки громадяни України можуть орієнтуватися на надавану інформацію і опинитися беззахисними в іноземній країні. Тому виявлені у роботі недоліки у діяльності сайту МЗС мають бути негайно виправлені.

Крім цього сьогодні у контексті американської концепції «soft power» сформувались поняття й терміни «віртуальна», «медійна» та «іміджева» дипломатія. Саме тому формування як внутрішнього, так і зовнішньополітичного простору будь-якої країни здійснюється за допомогою сучасних комунікативних технологій, які передбачають «м'який вплив» на світову громадськість з метою сприйняття культурно-політичного та ідеологічного стану існування держави.

Таким чином, використовуючи інструменти віртуальної дипломатії, ми можемо домогтися не лише формування позитивного іміджу України, а й урізноманітнити та осучаснити надання консульських послуг громадянам та юридичним особам.

2) необхідно переглянути чисельність консульських посадових осіб та консульських службовців, що має бути адекватною кількості вчинюваних консулами дій та надання консульсько-правових послуг. Це необхідно для того, щоб встановити клас консульської установи, визначити її матеріально-технічне забезпечення тощо.

3) необхідно чітко закріпити в Консульському Статуті України, що права та обов'язки громадян України, які перебувають в окрузі діяльності консула, мають ним або уповноваженою консулом особою роз'яснюватися на безоплатній основі. Зокрема, це є дуже актуальним, оскільки дуже часто громадяни України потрапляють за кордоном у скрутне становище (арешт, затримання чи позбавлення волі в іншій формі) тощо.

Крім цього потребують вирішення питання із дотримання україномовного робочого режиму в дипломатичних та інших установах України за кордоном; збільшення кількості робочих днів на тиждень в консульствах та

годин прийому українських громадян в цих установах; зниження цін на консульські послуги; створення «єдиного документарного вікна» для отримання необхідних довідок по лінії МЗС, соцзабезпечення тощо; підтримка українських осередків за кордоном та виявлення нагальних проблем, які є в українських громадах задля їх вирішення.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що зростання зовнішньополітичної активності України, входження до світових та регіональних структур поставило перед нею завдання подальшої розбудови консульської служби, розробки основних напрямів закордонної політики, впровадження ефективних методів її здійснення.

#### **Анотація**

У статті досліджено консульську службу України в адміністративно-правовому аспекті, порушені актуальні проблеми захисту прав громадян України за кордоном, а також наведені пропозиції, метою яких є покращення діяльності української консульської служби.

**Ключові слова:** консульство, консульська служба, консульські послуги.

#### **Аннотация**

В статье исследована консульская служба Украины в административно-правовом аспекте, затронуты актуальные проблемы защиты прав граждан Украины за границей, а также приведены предложения, целью которых является улучшение деятельности украинской консульской службы.

**Ключевые слова:** консульство, консульская служба, консульские услуги.

#### **Beryslavska O.M. Consular service of Ukraine: problems of protection of Ukrainian citizens abroad**

##### **Summary**

The article researched the consular office of Ukraine in the administrative and legal aspect, are shown topical problems of protection of rights of Ukrainian citizens abroad, as well as proposals to improve the activities of the Ukrainian consular service.

**Key words:** consulate, consular service, consular services.

#### **Список використаних джерел:**

1. Юридична енциклопедія: У 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2009. – Т. 2. – 744 с.
2. Консульський статут України від 2 квітня 1994 року № 127/94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Консульські конвенції. Станом на грудень 2016 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua>.
4. Бороденков С. Консульський прийом – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://svit.ukrinform.ua/worldwide.php?page=cons> – Назва з екрану.