

МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

УСОВЕРШЕНСТВОВАТЬ КОНСУЛЬСКИЙ УСТАВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК КОНСУЛЬСКОГО ПРАВА СТРАНЫ

Марат САРСЕМБАЕВ Доктор юридических наук, профессор Института дипломатии Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Казахстан, daneker@mail.ru

<https://doi.org/10.52123/1994-2370-2020-72-1-52-60>

УДК 341.8(574)

МРНТИ 10.87.31

Аннотация. В данной научной статье говорится о Консульском уставе Республики Казахстан 2016 года как основном источнике консульского права, как регуляторе консульских отношений Казахстана с иностранными государствами. Положениям казахстанского Консульского устава в целом дается положительная характеристика, отмечаются некоторые недочеты, недостатки, которые следовало бы исправить. В статье автор предлагает видоизменить, дополнить соответствующие пункты другими нормами, исходя из законодательного опыта регулирования консульской деятельности таких государств, как США, Российская Федерация, Великобритания, Австралия, Сингапур и из норм международного права. Сформулированы предложения по совершенствованию текста Консульского устава Республики Казахстан по вопросам порядка назначения консулов, неприкосновенности консульских помещений и земельных участков, налогового иммунитета консулов, стажирования молодых специалистов в консульских учреждениях, консульских сборов, отзыва консульских привилегий и иммунитетов.

Ключевые слова: консульский устав, консульство, консул, экзекватура, консульский округ, консульская служба, консульский патент.

Аңдатпа. Осы ғылыми мақалада 2016 жылғы Қазақстан Республикасының Консулдық жарғысы Қазақстан мен шетел мемлекеттерімен консулдық қарым-қатынастарды реттеуші ретінде консулдық құқықтың негізгі көзі ретінде айтылған. Қазақстандық Консулдық жарғының ережелеріне жалпы оң сипаттама берілген, кейбір кемшіліктер белгіленген, олар түзетілуі тиіс. Мақалада автор АҚШ, Ресей Федерациясы, Ұлыбритания, Австралия, Сингапур сияқты мемлекеттердің консулдық қызметін реттеудің заңнамалық тәжірибесіне және халықаралық құқық нормаларына сүйене отырып, тиісті тармақтарды басқа нормалармен толықтыруды ұсынады. Консулдарды тағайындау тәртібі, консулдық үй-жайлар мен жер учаскелеріне қол сұғылмаушылық, консулдардың салықтық иммунитеті, жас мамандардың консулдық мекемелерде тағылымдамадан өтуі, консулдық алымдар, консулдық артықшылықтар мен иммунитеттерді кері қайтарып алу мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының Консулдық жарғысының мәтінін жетілдіру жөнінде ұсыныстар жасалды.

Түйінді сөздер: консулдық жарғы, консул, экзекватура, консулдық округ, консулдық қызмет, консулдық патент.

Abstract. This scientific article refers to the Consular Charter of the Republic of Kazakhstan of 2016 as the main source of consular law, as a regulator of consular relations between Kazakhstan and foreign countries. The provisions of the Kazakh Consular Charter are generally given a positive characteristic, but some shortcomings that should be corrected are noted. In the article the author suggests to alter, to supplement the relevant paragraphs of the other rules, based on experience of the legislative regulation of consular activities of such countries as USA, Russian Federation, UK, Australia, Singapore and on the standards of international law. Proposals are formulated to improve the text of the Consular Charter of the Republic of Kazakhstan on the questions of procedure for the appointment of consuls, the inviolability of consular premises and land plots, tax immunity of consuls, training of young specialists in consular institutions, consular fees, revocation of consular privileges and immunities.

Keywords: the consular charter, consul, exequatur, a consular district, the consular service, consular patent.

Введение. Сегодня за рубежом во многих странах функционируют консульские учреждения Республики Казахстан. Ныне действующий Консульский устав Республики Казахстан

от 25 апреля 2016 года, заменивший собой первый Консульский устав от 27 сентября 1999 года суверенного Казахстана, регулирует правоотношения этих консульских учреждений страны,

находящихся в зарубежных странах, с Министерством иностранных дел Республики Казахстан, с другими государственными органами страны и государства пребывания в связи с необходимостью осуществления, возложенных на них консульских функций. Кроме того, в стране функционируют консульские учреждения иностранных государств, которые вступают в отношения не только с дипломатическими представительствами своих стран, аккредитованных в Казахстане, с ведомствами внешних дел своих государств, но входят и в правоотношения с Министерством иностранных дел Республики Казахстан и иными государственными органами республики для выполнения своих консульских функций. Согласно пункту 16 Положения о Министерстве иностранных дел Республики Казахстан, утвержденного 28 октября 2004 года МИД оказывает «содействие функционированию дипломатических и приравненных к ним представительств иностранных государств и международных организаций и консульских учреждений на территории Республики Казахстан». Отсюда вытекает, что отношения иностранных консульских учреждений на территории Казахстана не регулируются нормами приведенного выше Консульского устава Республики Казахстан, который регламентирует действия консульств только нашей страны, которые работают в зарубежных странах.

Материалы и методы. В основе данной научной статьи находятся научные исследования отечественных и иностранных ученых в сфере консульской деятельности, тексты законов о консульской службе и консульских отношениях Казахстана, ряда развитых стран, имеющих богатый опыт осуществления консульских отношений, текст Венской конвенции о консульских отношениях 1963 года. Исследование этих специализированных законов и международно-правового акта о консульских отношениях осуществлено на основе методов компаративистского анализа, содержательного анализа, правового обобщения данных, классификации норм консульского права.

Общие аспекты казахстанского Консульского устава.

В целом Консульский Устав Республики Казахстан отвечает предъявляемым требованиям. Вместе с тем целесообразно некоторые его положения усовершенствовать с учетом международного опыта. Желая улучшить содержание этого правового документа, автор данной статьи опирался на научные разработки ученых [1-7] и на аналогичные международные и зарубежные нормативные акты.

Консульский устав Республики Казахстан как правовой нормативный акт регулирует вопросы статуса консула, порядок осуществления консульский правоотношений Республики Казахстан с иностранными государствами. Он утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 25 апреля 2016 года № 240. Это – юридический документ, состоящий из 95 пунктов. В преамбуле (введении) этого особого казахстанского документа раскрывается суть этого Устава: «Настоящий Консульский устав Республики Казахстан определяет правовые основы консульской службы Республики Казахстан, права и обязанности консульских должностных лиц Республики Казахстан по защите прав и интересов Республики Казахстан, граждан и юридических лиц Республики Казахстан за пределами Республики Казахстан».

В пункте 1 данный Устав дает определения целому ряду понятий. Мы здесь остановимся на некоторых особо важных терминах. Так, «консульское учреждение Республики Казахстан» понимается как «загранучреждение Республики Казахстан, выполняющее в пределах определенного консульского округа консульские функции от имени Республики Казахстан». «Консульский округ» представляет собой территорию, которая отведена «консульскому учреждению для выполнения консульских функций». Консульская служба Республики Казахстан является неотъемлемой частью дипломатической службы страны, которая обеспечивает защиту прав и интересов «государства, граждан и юридических лиц Республики Казахстан» в тех пределах, которые определены международным правом, и

которая содействует развитию дружественных отношений республики с другими странами, а также расширению «экономических, торговых, научно-технических, гуманитарно-культурных связей и туризма».

Следует отметить, что деятельность консульских учреждений, организация их деятельности представляют определенный интерес. Так, консульские учреждения подразделяют на следующие классы: консульское агентство, вице-консульство, консульство, генеральное консульство.

Предложения по улучшению правового содержания Консульского устава.

Как известно, генеральных и иных консулов, возглавляющих упомянутые классы консульств, назначает Министр иностранных дел Республики Казахстан. Иной подход наблюдается в других странах. Так, в разделе (статье) 312 Акта (закона) США от 17 октября 1980 года «О заграничной службе» записано: «Государственный секретарь (глава ведомства внешней политики) может рекомендовать Президенту, чтобы сотрудник (заграничной) службы, являющийся гражданином Соединенных Штатов, был назначен в качестве дипломатического или консульского должностного лица». Далее в этой же статье сказано, что «Государственный секретарь может назначить в качестве вице-консула сотрудника службы» [8]. Вряд ли нужно настаивать, чтобы и казахстанском Консульском уставе было так же, как и в законе США, но обдумать такой подход было бы целесообразно. Назначение генерального консула Президентом подняло бы статус консульской службы, такому консулу было бы легче вступать в отношения с местными государственными органами и крупными бизнесменами государства пребывания, решать с ними вопросы привлечения солидных инвестиций в экономику республики.

Нужно подчеркнуть, что «консульские учреждения и их персонал пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с законодательством государства пребывания,

общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан и государством пребывания». Желательно название термина «консульские учреждения» дополнить фразой «с земельными участками под ними и вокруг них». Это соответствовало бы статье 1 Венской конвенции о консульских отношениях, в которой записано, что термин «консульские помещения» означает используемые исключительно для целей консульского учреждения здания или части зданий и обслуживающий данное здание или части зданий земельный участок, кому бы ни принадлежало право собственности на них». В этом же ключе функционируют двусторонние соглашения Казахстана с другими государствами о предоставлении земельных участков под строительство зданий дипломатических представительств, консульств сторон на взаимной основе. Это содействовало бы исключению недоразумений и споров между Казахстаном и другими государствами о неприкосновенности земельных участков. К тому же нужно иметь в виду, что в соответствии с разделом 1 (1) Закона Великобритании от 15 мая 1987 года «О дипломатических и консульских помещениях» представительства иностранных государств «обязаны запрашивать согласие министра иностранных дел на то, чтобы земля рассматривалась в качестве дипломатических или консульских помещений» [9].

Поскольку консулы пользуются привилегиями и иммунитетами, было бы целесообразно включить в текст Консульского устава Республики Казахстан норму о налоговом иммунитете консулов и их помещений. В этом вопросе есть смысл присмотреться к статье 49 (раздела II) Закона Сингапура от 1 мая 2005 года «О дипломатических и консульских отношениях»: «Консульские должностные лица и консульские служащие, а также члены их семей, входящие в состав их домашних хозяйств, освобождаются от всех сборов и налогов, личных или реальных, национальных, региональных или муниципальных», за исключением некоторых налогов [10].

К тому же, это согласуется со статьями 32, 49, 50 Венской конвенции о консульских отношениях.

Пунктом 19 Устав закрепил, что генеральными консульствами, консульствами, вице-консульствами, консульскими агентствами руководят соответственно генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. Здесь же в этом пункте записано, что «консульские отделы

представительств возглавляются заведующими консульскими отделами».

Это согласуется с мировой консульской практикой. Нам нужно обратить внимание на статью 14 Консульского устава Российской Федерации от 5 июля 2010 года [11], в которую вписаны следующие важные положения: «Глава консульского учреждения непосредственно руководит работой консульского учреждения, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на консульское учреждение функций, устанавливает должностные обязанности работников консульского учреждения». В этой статье сделан акцент на то, что глава консульского учреждения несет персональную ответственность за деятельность вверенного ему консульского учреждения, чего нет в Консульском уставе Республики Казахстан. Считаю, примерно такое положение должно быть закреплено в пункте 19 пункта 3 казахстанского Консульского устава.

В соответствии с пунктом 20 данного Устава при назначении на должность главе консульского учреждения выдают письменное полномочие в виде консульского патента, который подписывается Министром иностранных дел или исполняющим его обязанности иным лицом, в который внесены полное имя и фамилия, класс консульского учреждения, консульский округ и местонахождение консульского учреждения в государстве пребывания». Неточно сформулирована завершающаяся часть пункта 20 Устава, поскольку в ней пропущено слово «консула» и получилось, что у консульского учреждения есть не только класс, но и имя и фамилия. Это недоразумение можно снять путем

внесения в пункт 20 слова «консула». Тогда этот пункт выглядел бы так: (в патент) внесены полное имя и фамилия консула, «класс консульского учреждения». В консульском патенте, выдаваемом почетному консулу, в порядке дополнения указывается гражданство такого консула.

Пункт 21 Устава говорит о том, что «глава консульского учреждения приступает к исполнению своих обязанностей после получения разрешения государства пребывания», которая называется экзекатурой. В пункте 21 сказано: «Если глава консульского учреждения по служебной необходимости находится за пределами государства пребывания или в трудовом отпуске, временное исполнение его обязанностей осуществляется консулом данного консульского учреждения, определяемым главой консульского учреждения». Непонятно, для чего нужны такие излишние детали. Без этого абзаца данный Консульский устав вполне мог бы обойтись.

Мы убеждены в том, что глава консульства и его персонал должны иметь базовое международно-правовое или юридическое высшее образование, поскольку практически все нижеследующие функции предполагают четкое знание законов, подзаконных актов как своей страны, так и зарубежных стран, а также норм международных договоров. Кроме того, в Консульском уставе Республики Казахстан крайне желательно установить норму о стажировании молодых специалистов, чтобы они могли приобрести практические консульские навыки работы. Именно на это обращает внимание статья (раздел) 703 Акта США «О заграничной службе» 1980 года: «Подготовка младших сотрудников дипломатической службы должна быть направлена в первую очередь на закрепление экспертных знаний в области основных функций анализа и отчетности, а также консульских, административных и лингвистических навыков, имеющих отношение ко всему спектру будущих должностных заданий» [8].

Согласно пункту 46 казахстанского Устава, «консул ведет учет постоянно проживающих и временно находящихся в его консульском округе граждан

Республики Казахстан». В данном пункте дана только констатация этой консульской функции. Между тем, надо было все же указать, для каких целей проводится учет казахстанских граждан за границей, как это сделано в статье 17 Консульского устава Российской Федерации: консульское учреждение ведет учет российских граждан в целях обеспечения их «прав, интересов и безопасности». Такое дополнение в казахстанский Консульский устав необходимо внести прежде всего для того, чтобы назначенный страной консул мог не просто производить учет казахстанских граждан, но и беспокоиться об их правах и безопасности. Гражданин республики, оказавший за рубежом, на территории соответствующего консульского округа, должен быть уверен в том, что отечественный консул позаботится о его правах, правах человека и гражданина.

На консула на основе пункта 47 Устава возложена функция по принятию «от лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан, заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан», которое «вместе с необходимыми документами» направляется «на рассмотрение Президента Республики Казахстан». Все положения пункта 47 казахстанского Консульского устава определяют только последовательность действий консульского служащего по вопросам гражданства Республики Казахстан. Между тем было бы желательно дополнить данный пункт тем, что консул обязан проверять сведения, которые изложены в заявлении по вопросу о гражданстве. Механизм такой проверки заложен в пунктах 20 и 21 Правил приема, оформления и рассмотрения заграничными учреждениями Республики Казахстан заявлений по вопросам гражданства Республики Казахстан, утраты и лишения гражданства Республики Казахстан и определения принадлежности к гражданству Республики Казахстан, утвержденных приказом министра иностранных дел Республики Казахстан от 15 сентября 2017 года, в которых закреплено: «Заграничные учреждения осуществляют проверку принадлежности заявителя к

гражданству Республики Казахстан через ЕИС (единую информационную систему) «Беркут» путем ввода установочных данных, указанных в анкете-заявлении. В случае отсутствия сведений о заявителе в ЕИС «Беркут» заграничные учреждения направляют запрос через Министерство в органы внутренних дел Республики Казахстан для получения сведений о заявителе».

Консул принимает меры к установлению опеки и попечительства над находящимися в его консульском округе несовершеннолетними гражданами Республики Казахстан, которые остались без родительского попечения. В пункте 2 статьи 19 Консульского устава России данный вопрос раскрыт более детально: «Консульское должностное лицо, которому стало известно о том, что несовершеннолетний гражданин Российской Федерации остался на территории консульского округа без попечения родителей, извещает об этом федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, оказывает содействие органам опеки и попечительства в установлении над таким гражданином Российской Федерации опеки или попечительства и принимает меры по защите его имущественных и личных неимущественных прав». В этой же статье 19 довольно подробно говорится о том, что должен делать консул при обнаружении им нарушения правил усыновления или удочерения несовершеннолетних российских граждан. Казахский консул также должен знать, что его действия должны коррелироваться с внутренним организационно-правовым механизмом Республики Казахстан и что именно такой подход является наиболее эффективным в решении вопросов опеки и попечительства, в восстановлении нарушенных прав в отношении оставшихся без попечения родителей несовершеннолетних граждан Республики Казахстан. И консул будет четко знать и совершать эти действия, если нормы о них будут прописаны в пункте 56 казахстанского Консульского устава.

В пункте 61 заложено определение понятия «легализация документов», под которым понимают «установление и засвидетельствование подлинности подписи должностного лица и печати на документах с целью использования их в другом государстве». Думается, что именно этот пункт (61) должен открывать главу 13 Консульского устава Казахстана, озаглавленный в виде «Функции консула по вопросам легализации документов». В этой связи пункты 60 и 61 казахстанского Консульского устава следует поменять местами.

Говоря о функции консула по вопросам совершения нотариальных действий, следует подчеркнуть, что казахстанский консул «удостоверяет сделки, кроме договоров об отчуждении недвижимого имущества, находящегося на территории Республики Казахстан». Пункт 63, говоря о функции консула совершать нотариальные действия, обязывает его выдавать «свидетельства о праве на наследство». Но до выдачи такого свидетельства часто возникает необходимость беречь наследственное имущество в связи с отсутствием родственников, иных лиц. Поэтому до совершения нотариального действия о выдаче свидетельства о праве на наследство консул обязан принимать меры по охране наследственного имущества. Такая обязанность вытекает, в частности, из содержания статьи 53 Кишиневской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 года (Казахстан присоединился к нему 10 марта 2004 года), которая гласит: «Учреждения Договаривающихся Сторон принимают в соответствии с законодательством своих Договаривающихся Сторон меры, необходимые для обеспечения охраны наследства, оставленного на их территориях гражданами других Договаривающихся Сторон, или для управления им».

Пункт 4 закона Австралии от 23 мая 1955 года (с изменениями по состоянию на 6 июня 2016 года) «О консульских сборах» предусматривает: «Австралийское консульское должностное лицо, совершающее консульские действия, обязано показать в

своем кабинете, в месте, где оно может быть легко проверено лицами, стремящимися совершить консульские действия, список консульских действий, за которые взимаются пошлины в соответствии с настоящим Законом, и других действий, которые могут быть совершены им или ею, за которые взимаются пошлины в соответствии с любым другим законом, с указанием соответствующих взимаемых пошлин» [12]. Такие действия было бы целесообразно прописать -

Консульском уставе. осуществлению - станскими консулами целого ряда рассмотренных выше своих консульских функций накапливаются солидные суммы в виде консульских сборов и пошлин. В казахстанском Консульском уставе можно прописать порядок их прохождения на пути в государственный бюджет страны. Механизм этого порядка в общем и детализированном виде прописан в пункте 8 статьи 82 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года и Приказе министра финансов Республики Казахстан от 4 декабря 2014 года «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания». Если такие действия найдут официальное отражение в Уставе, то это придаст больше транспарентности и ответственности в финансовых делах во всех консульских учреждениях страны.

Основываясь на пункте 68 Устава, консул оказывает содействие гражданам Республики Казахстан в реализации их избирательных прав, *права на участие в референдуме*, соблюдении принципов избирательного права, установленных законодательством Республики Казахстан. Такое дополнение внутри содержания пункта 68 Консульского устава Республики Казахстан, показанное курсивом, необходимо, поскольку референдум отличается от обычных выборов прежде всего и чаще всего тем, что с его помощью выясняется отношение населения страны к тому или иному важному вопросу в его жизни. Выборы представляют собой избирательную кампанию по избранию на выборные государственные должности лиц из числа не менее 2-х кандидатов. Институт референдума, использованный в 1995

году для продления полномочий первого Президента, не может быть отождествлен с институтом выборов, так как на референдуме только продлевали его полномочия, но не избирали, поскольку на выборах президента должны участвовать не менее двух кандидатов. К тому же, выборы и референдум регулируются двумя самостоятельными конституционными законами: Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» и Конституционным законом Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме».

Пункт 88 Устава раскрывает смысл еще одной функции консула: «Консул принимает меры к тому, чтобы в отношении гражданина Республики Казахстан, заключенного под стражу (арестованного) или задержанного по подозрению в совершении преступления, или подвергнутого иным мерам, ограничивающим свободу, или отбывающего наказание в виде лишения свободы, а равно подвергаемого иным мерам судебного или административного воздействия, соблюдались законодательство государства пребывания и международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан». В Уставе записано, что казахстанскому консулу необходимо посещать граждан страны, которые находятся в местах заключения. В ходе посещения он должен выяснять условия их содержания, принимать меры «по уведомлению государства пребывания о необходимости содержания таких граждан Республики Казахстан в условиях, отвечающих требованиям санитарии и гигиены, и о том, чтобы они не подвергались жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению». Консул вправе обращаться «в компетентные органы государства пребывания за содействием в розыске пропавших без вести граждан Республики Казахстан на территории его консульского округа». Надо дополнить текст казахстанского Консульского устава о том, что консул должен принимать меры по обеспечению надлежащей юридической помощи гражданам Республики Казахстан, определенных в

местах лишения свободы. В текст Устава желательно вписать принятие мер консулом по организации встречи с гражданином Республики Казахстан, задержанным, взятым под стражу, заключенным в тюрьму. Необходимо также зафиксировать, что казахстанский консул содействует тому, чтобы заключенный в места лишения свободы гражданин Казахстана мог получать на основе норм международного права и законодательства государства пребывания в необходимых объемах посылки и корреспонденцию. Было бы целесообразно вписать в текст Устава норму о том, что консул информирует надлежащие инстанции страны о факте ареста казахстанского гражданина, чтобы родственники могли знать о месте его нахождения. Такая норма стала бы юридическим средством реализации Казахстаном, его консульских должностных лиц международно-правовых норм статьи 76 упомянутой выше Кишиневской конвенции 2002 года («Лица, взятые под стражу (задержанные) согласно положениям настоящей Конвенции, имеют право на защиту на территории каждой из Договаривающихся Сторон в соответствии с их законодательством») и статьи 5 Венской конвенции о консульских отношениях 1963 года («Консульскими функциями являются: а) защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его *граждан (физических и юридических лиц)* в пределах, допускаемых международным правом»).

Консул не просто должен констатировать факты и условия ненадлежащего содержания казахстанского гражданина под стражей в тех или иных местах лишения свободы, но и принимать активные меры к тому, чтобы условия содержания соотечественника соответствовали общепризнанным принципам международного права, в частности, принципу соблюдения прав и свобод человека, предписаниям международных договоров, подписанных Республикой Казахстан и государством пребывания. В случае прямого нарушения прав казахстанского гражданина консул обязан в рамках своих полномочий принять меры в рамках законодательства государства

пребывания по их скорейшему восстановлению. Было бы также целесообразно дополнить текст казахстанского Консульского устава предписывающей нормой о том, что консул обязан представить подробный отчет в Министерство иностранных дел и Генеральную прокуратуру Республики Казахстан о надлежаще принятых мерах по соблюдению прав и законных интересов казахстанского гражданина, заключенного под стражу правоохранительными и судебными органами государства пребывания. Такая норма должна быть прописана в Уставе: зная о том, что он как консул должен представить надлежащий отчет в первую очередь в Генеральную прокуратуру страны, отнесется к этой функции более чем ответственно.

В Консульский устав Казахстана было бы желательно вписать норму об отзыве консульских привилегий и иммунитетов. Такая норма могла бы дополнительно дисциплинировать тех консулов, которые время от времени позволяют себе выходить за рамки установленных полномочий и обязанностей. Говоря другими словами, в случае совершения консулом правонарушений и преступлений, государство вправе отозвать все привилегии, после чего такое лицо предстает перед органами правосудия государства пребывания. Примерно об этом говорит статья 45 (раздела II) Закона Сингапура от 1 мая 2005 года «О дипломатических и консульских отношениях»: «Представляемое государство может отказаться в отношении сотрудника консульского учреждения от любых привилегий и иммунитетов» [10].

В Консульском уставе вопросам деятельности почетных консульств посвящен лишь один небольшой пункт под номером 92. Предлагаю процитировать текст данного пункта, из которого будет видно, чего явно не хватает в этом пункте: «Выполнение отдельных консульских функций от имени Республики Казахстан осуществляется почетными консулами по поручению Министерства. Почетные консульства возглавляются почетными консулами, назначаемыми Министром с согласия

государства пребывания. Почетным консулом назначается гражданин Республики Казахстан или иного государства. Почетные консульства создаются, реорганизуются и прекращают свою деятельность на основании приказов Министра с согласия государства пребывания. Функции и полномочия почетных консулов определяются приказом Министра». Внимательно прочитав и вникнув в содержание данного пункта, приходишь к выводу о том, что в нем ничего не говорится о деятельности почетных консулов, хотя единственный пункт в главе 23 озаглавлен «Деятельность почетных консулов». Этот пункт говорит об административных подходах назначения, реорганизации и прекращении деятельности почетных консулов.

В первую очередь в казахстанском Консульском уставе не хватает безусловно нужной нормы о *статусе* почетного консула. Причем эта норма заслуживает того, чтобы она была раскрыта в отдельном, самостоятельном пункте. В таком пункте можно прописать, что Министерство иностранных дел имеет полномочие поручить выполнение ряда консульских функций почетному консулу. Главная идея о статусе почетного консула должна состоять в том, что почетным консулом может стать как гражданин Республики Казахстан, так и гражданин иностранного государства, который назначается из числа лиц, которые занимают достойное общественное положение в своем государстве, государстве пребывания и обладает такими личными качествами, которые позволяют ему на должном уровне выполнять возложенные на него консульские функции. Говоря другими словами, такой почетный консул должен реально работать, а не так, как это часто случается с почетно-формальными должностями тех или иных органов и учреждений. В эту главу следует перенести определение о почетном консуле из пункта 1 данного Консульского устава: «Почетный (нештатный) консул Республики Казахстан» определяется как «лицо, возглавляющее почетное консульство Республики Казахстан, которое хотя и не состоит «на

государственной службе Республики Казахстан», но которому поручили выполнять отдельные консульские функции «от имени Республики Казахстан на территории иностранного государства в пределах консульского округа». Отдельной нормой могло бы стать положение о том, что почетный консул не получает за свою работу денежного вознаграждения. Если мы говорим, что на почетного консула могут быть возложены некоторые функции, то в отдельном пункте Консульского устава было бы целесообразно сформулировать эти функции. К примеру, к таким функциям могут быть отнесены: осуществление учета казахстанских граждан на территории отведенного ему консульского округа, оказание содействия разным видам транспорта, зарегистрированным в Республике Казахстан, в решении возникающих проблем на территории его округа, принятие мер по розыску пропавших без вести казахстанских граждан, принятие мер по охране прав и интересов граждан Казахстана, в отношении которых требуется опека и попечительство на территории его консульского округа.

Заключение. Предложения по улучшению правового содержания Консульского устава республики могут содействовать усовершенствованию деятельности консульских учреждений

Республики Казахстан, функционирующих за рубежом, поскольку они являются новыми по отношению к действующему законодательству страны. Для удобства работы над текстом Консульского устава с точки зрения юридической техники было бы желательно подразделять его текст не на пункты, а на статьи, поскольку разделы и пункты не соотносятся друг с другом, а статьи и пункты коррелируются более удачно. Автор данной научной статьи не настаивает на том, чтобы изменять и дополнять нормы Консульского устава Республики Казахстан немедленно. Он приглашает к дискуссии ученых, практиков консульской деятельности, всех заинтересованных лиц, к проведению научно-практических конференций и семинаров на эту тему. Такой подход нужен еще и потому, что в рамках журнальной статьи не удалось охватить все проблемные аспекты данного Консульского устава. Он считает необходимым проследить в течение нескольких лет, насколько окажутся целесообразными выдвинутые в этой статье предложения в процессе наработки опыта практической деятельности консульских учреждений нашей страны на основе пунктов действующего Консульского устава республики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Абашидзе А.Х. Чистоходова И.А. Дипломатическое и консульское право. – Москва: РУДН, 2015. – 260 с.
- 2 Есдаулетова А.М. Дипломатическая и консульская служба. - Астана. - 2003. – 96 с.
- 3 Мусинов А.А., Нурумов Д.И., Сарсембаев М.А. Консульское право и консульская служба. – Алматы. - 2000. - 364 с.
- 4 Плотникова О.В., Дубровина О.Ю. Консульские отношения и консульское право. – Москва. – 2016. – 144 с.
- 5 Сарсембаев М.А. Дипломатическое и консульское право. - Алматы: Данекер, 2000. - 297 с.
- 6 L.T. Lee and J. Quigley. Consular Law and Practice. Third edition. – Oxford University Press, 2008. - 680 p.
- 7 V.C. Hansen. Imunidades jurisdiccionais de agentes diplomáticos e funcionários consulares: juízos excepcionais. – Sao Paulo: Universidade Sao Judas Tadeu, 2019. – 87 p.
- 8 Foreign Service Act of the USA dated 17 October 1980. <https://uscode.house.gov/statutes/pl/96/465.pdf>.
- 9 Diplomatic and Consular Premises Act 1987 of UK - <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46>.
- 10 Diplomatic and Consular Relations Act of Singapore. <https://sso.agc.gov.sg/Act/DCRA2005>. 01.05.2005
- 11 Консульский устав Российской Федерации. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102228/.
- 12 Consular Fees Act of Australia. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00572>. 06.06.2016

REFERENCES

- 1 Abashidze A.H. Chistohodova I.A. Diplomatic and consular law [Diplomatic and consular law]. – Moskva: RUDN, 2015. – 260 p. (in Russian).

- 2 Esdauletova A.M. Diplomaticheskaja i konsul'skaja sluzhba [Diplomatic and consular service]. - Astana. - 2003. – 96 p. (in Russian).
- 3 Musinov A.A., Nurumov D.I., Sarsembaev M.A.. Konsul'skoe pravo i konsul'skaja sluzhba. [Consular law and the consular Service] – Almaty. - 2000. - 364 p. (in Russian).
- 4 Plotnikova O.V., Dubrovina O.Ju. Konsul'skie otnoshenija i konsul'skoe pravo. [Consular relations and consular law] – Moskva. – 2016. – 144 p. (in Russian).
- 5 Sarsembaev M.A. Diplomaticheskoe i konsul'skoe pravo [Diplomatic and consular law]. - Almaty: Daneker, 2000. - 297 p. (in Russian).
- 6 L.T. Lee and J. Quigley. Consular Law and Practice. Third edition. – Oxford University Press, 2008. - 680 p.
- 7 V.C. Hansen. Imunidades jurisdicionais de agentes diplomáticos e funcionários consulares: juízos excepcionais. – Sao Paulo: Universidade Sao Judas Tadeu, 2019. – 87 p.
- 8 Foreign Service Act of the USA dated 17 October 1980. <https://uscode.house.gov/statutes/pl/96/465.pdf>.
- 9 Diplomatic and Consular Premises Act 1987 of UK - <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46>.
- 10 Diplomatic and Consular Relations Act of Singapore. <https://sso.agc.gov.sg/Act/DCRA2005>. 01.05.2005
- 11 Konsul'skij ustav Rossijskoj Federacii. [The Consular Charter of the Russian Federation] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102228/.
- 12 Consular Fees Act of Australia. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00572>. 06.06.2016

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ КОНСУЛДЫҚ ЖАРҒЫСЫН ЕЛДІҢ КОНСУЛДЫҚ ҚҰҚЫҒЫНЫҢ НЕГІЗГІ ҚАЙНАР КӨЗІ РЕТІНДЕ ЖЕТІЛДІРУ

Марат САРСЕМБАЕВ, заң ғылымдарының докторы, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы Дипломатия институтының профессоры, Нұр-Сұлтан, Қазақстан, daneke@mail.ru

IMPROVE THE CONSULAR CHARTER OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AS THE MAIN SOURCE OF THE COUNTRY'S CONSULAR LAW

Marat SARSEMBAYEV, Doctor of Law, Professor of the Institute of Diplomacy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan, daneke@mail.ru