

Дата поступления рукописи в редакцию: 18.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3830-2026-3-379-382

Дата принятия рукописи в печать: 14.04.2026 г.

ПОПХАДЗЕ София Михайловна,
Дипломатическая академия МГИМО МИД России,
Россия, г. Москва,
e-mail: mail@law-books.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КОНСУЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье исследуются правовые основы установления консульских отношений как одного из ключевых элементов межгосударственного взаимодействия. Особое внимание уделяется многоуровневой системе правового регулирования, включающей универсальные международные договоры (Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.), двусторонние соглашения и национальное законодательство (на примере Российской Федерации). Автор приходит к выводу, что, несмотря на наличие детализированной международно-правовой базы, реализация консульских функций нередко сталкивается с политически мотивированными препятствиями, что снижает эффективность защиты прав граждан за рубежом. Обосновывается необходимость учета данной проблематики в правоприменительной деятельности и двустороннем договорном регулировании.

Ключевые слова: консульские отношения, Венская конвенция 1963 года, консульское учреждение, принцип взаимного согласия, экзекватура, консульский патент, *persona non grata*, двусторонние консульские договоры, Консульский устав РФ.

POPKHADZE Sofia Mikheilovna,
MGIMO Diplomatic Academy
of the Russian Ministry of Foreign Affairs,
Moscow, Russia

LEGAL BASIS FOR CONSULAR RELATIONS

Annotation. The article explores the legal basis for establishing consular relations as one of the key elements of interstate interaction. Particular attention is paid to a multi-level system of legal regulation, including universal international treaties (Vienna Convention on Consular Relations 1963), bilateral agreements and national legislation (on the example of the Russian Federation). The author concludes that, despite the existence of a detailed international legal framework, the implementation of consular functions often faces politically motivated obstacles, which reduces the effectiveness of protecting the rights of citizens abroad. The need to take this issue into account in law enforcement activities and bilateral contractual regulation is justified.

Key words: consular relations, Vienna Convention of 1963, consular office, principle of mutual consent, *exequatur*, consular patent, *persona non grata*, bilateral consular treaties, consular charter of the Russian Federation.

Установление консульских отношений является важнейшим элементом межгосударственного взаимодействия, обеспечивающим защиту прав граждан и юридических лиц за рубежом. Правовые основы данного процесса образуют многоуровневую систему норм, закрепленных в универсальных и двусторонних международных договорах, а также в национальном законодательстве. В этой связи особое значение приобретает анализ соответствующих правовых норм, центральное место среди которых занимает Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года, регламентирующая порядок уста-

новления консульских отношений, открытия учреждений и назначения консулов [5, с. 45].

В основе этого регулирования лежит принцип взаимного согласия государств на установление консульских отношений, закрепленный в статье 2 Венской конвенции. Согласно этой норме, консульские отношения устанавливаются только по взаимному согласию заинтересованных государств, что подчеркивает суверенное право каждого государства самостоятельно решать вопрос о допустимости присутствия консульского представительства другого государства на своей территории. Кроме того, пункт 2 статьи 2 указывает,

что согласие на установление дипломатических отношений между двумя государствами предполагает, если иное прямо не оговорено, согласие на установление консульских отношений. При этом, согласно пункту 3 той же статьи, разрыв дипломатических отношений не влечет автоматического (*ipso facto*) прекращения консульских отношений, что подчеркивает их самостоятельный правовой статус [2].

Реализация принципа взаимного согласия осуществляется через согласование основных параметров будущего консульского учреждения. Согласно статье 4 Конвенции, открытие консульского учреждения возможно исключительно с согласия государства пребывания. Это согласие включает в себя определение местонахождения учреждения, его класса (генеральное консульство, консульство, вице-консульство или консульское агентство), а также установление границ консульского округа. Дополнительно требуется согласие принимающего государства на учреждение консульских канцелярий вне населенного пункта, где располагается основное консульство, что также прямо предусмотрено в указанной статье [2]. Данная процедура позволяет принимающему государству контролировать размещение иностранных консульств на своей территории и обеспечивает защиту его суверенитета и национальной безопасности.

Назначение глав консульских учреждений регулируется положениями статей 10–13 Конвенции. Статья 10 устанавливает, что главы консульских учреждений назначаются представляемым государством и допускаются к выполнению своих функций государством пребывания [2]. Так, представляемое государство должно направить государству пребывания консульский патент либо уведомление, содержащие сведения о должностном лице, его классе, консульском округе и местонахождении учреждения (статья 11) [2]. После этого принимающая сторона, в случае отсутствия возражений, выдает экзекватуру (статья 12), которая необходима для официального допуска к исполнению консульских функций [2]. До выдачи экзекватуры возможно временное выполнение функций на основании предварительного разрешения государства пребывания (статья 13) [2]. Наряду с этим, статья 14 устанавливает обязанность уведомления местных властей консульского округа о назначении главы консульского учреждения [2].

Вопрос о допустимости деятельности консульских учреждений за пределами их консульского округа регулируется статьей 6 Конвенции: такие действия возможны только при наличии согласия государства пребывания и в случае особых обстоятельств [2]. Кроме того, согласно статьям 7 и 8, разрешается выполнение консульских

функций в третьем государстве или от имени третьего государства, если отсутствуют возражения со стороны соответствующих государств [2].

Отдельный блок положений посвящен назначению работников консульского персонала. Согласно статье 19 Конвенции, представляемое государство свободно в их назначении, за исключением ограничений, установленных статьями 20, 22 и 23 [2]. Согласно статье 20, государство пребывания вправе ограничить численность консульского персонала в пределах, которые оно считает разумными с учетом местных условий и потребностей [2]. Статья 22 предусматривает, что консульские должностные лица, как правило, должны быть гражданами представляемого государства; назначение граждан государства пребывания или третьего государства возможно только с предварительного и явно выраженного согласия принимающей стороны, которое может быть впоследствии отозвано [2]. При этом у государства пребывания есть право отказать в приеме любого должностного лица консульства или признать его *persona non grata* как до, так и после начала исполнения им своих функций (статья 23) [2]. Данное положение обеспечивает государству пребывания механизм защиты от недружественных или потенциально угрожающих его интересам представителей иностранного государства.

Однако, данный случай наглядно демонстрирует политизированный характер применения механизма *persona non grata*. Конвенция не обязывает государства обосновывать принятие такого решения, что с одной стороны обеспечивает защиту суверенитета, а с другой – открывает пространство для злоупотреблений. Подобная практика влечет за собой не только ухудшение межгосударственных отношений, но и препятствует эффективному функционированию консульских учреждений, чья деятельность направлена прежде всего на защиту прав и законных интересов граждан за рубежом. Умышленное ограничение кадрового состава дипломатических представительств, в составе которых действуют консульские отделы – особенно в условиях отсутствия полноценных посольств, замещенных секциями интересов при третьих государствах – затрудняет осуществление консульских функций, ведет к снижению уровня предоставляемых услуг и ослаблению институциональных механизмов защиты гражданских прав.

Аналогичные выводы содержатся и в научной литературе, где подчеркивается, что «в настоящее время существующие нормы консульского права нередко оказываются неадекватными для защиты прав и интересов граждан. Не всегда они отвечают принципу беспристрастности и подчас служат политическим интересам государств» [6, с. 8].

Наряду с универсальным регулированием важную роль в установлении консульских отношений играют двусторонние договоры. Эти соглашения предоставляют сторонам возможность согласовать условия открытия консульских учреждений с учетом особенностей двусторонних отношений и национальных правовых систем.

В рамках этих соглашений, как правило, устанавливаются параметры юрисдикции консульского округа, численность и состав консульского персонала, процедуры согласования назначения консульских должностных лиц, а также нормы, касающиеся обеспечения безопасности и правового статуса консульских работников. Кроме того, такие акты могут содержать специальные положения о порядке выдачи виз, применении налоговых и таможенных режимов, пользовании служебными помещениями, а также взаимодействии с местными органами власти [3, с. 66]. Все это направлено на упрощение практического осуществления консульских функций и минимизацию правовых и административных рисков.

Порядок работы консульств и их взаимодействие с принимающими странами регулируются не только международными соглашениями, но и национальным законодательством, которое создает правовую основу для установления внешних сношений [9, с. 91].

В Российской Федерации таким законодательным актом является Конституция, которая закрепляет принципы международных договоренностей, включая консульские [4]. А также, Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», который детализирует процесс заключения международных соглашений, включая консульские [8].

Однако важным актом в области консульской деятельности является Федеральный закон от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ (ред. от 22.06.2024) «Консульский устав Российской Федерации», который регулирует порядок установления консульских отношений и открытия консульских учреждений [1, с. 53].

В соответствии с статьей 2 Устава консульская деятельность осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, а также с учетом законодательства государства пребывания [7].

Статья 3 Устава регулирует процесс установления консульских отношений, подчеркивая, что этот процесс основывается на международных договорах Российской Федерации с соответствующими иностранными государствами [7]. Такой подход предполагает обязательное согла-

шение принимающего государства на открытие консульских учреждений, а также уточнение их функций и задач в соответствии с конкретными межгосударственными отношениями.

Особое значение для организации консульской деятельности имеет статья 8 устава, которая определяет порядок открытия консульских учреждений. В соответствии с данной статьей консульские учреждения могут быть открыты на территории государства пребывания только с его согласия. Открытие консульских учреждений происходит по решению Правительства Российской Федерации на основании международного договора с соответствующим государством. Местонахождение консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством Российской Федерации и подлежат одобрению принимающей стороной. Кроме того, открытие канцелярии или отделения консульского учреждения в пределах консульского округа также осуществляется по решению Правительства Российской Федерации, с обязательным согласием принимающего государства [7].

Таким образом, правовое регулирование консульских отношений представляет собой многоуровневую систему, сочетающую универсальные международные нормы (Конвенция 1963 года), двусторонние договоры и национальное законодательство (к примеру, Федеральный закон от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»). Данная система обеспечивает как формирование общих принципов консульской деятельности, так и детальную регламентацию процедур установления консульских отношений и учреждения консульств, создавая комплексный механизм правового регулирования в данной сфере.

Тем не менее, эффективному функционированию консульских служб могут препятствовать политически мотивированные меры, такие как объявление консульских должностных лиц *persona non grata*. Этот инструмент, несмотря на его формальную правомерность, подчас используется не для защиты законных интересов, а в качестве элемента дипломатического давления, что, в конечном итоге, затрудняет реализацию основной функции консульских учреждений – защиту прав и интересов граждан за рубежом.

Список литературы:

- [1] Ведель И. А. Правовые аспекты деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2011. № 6.
- [2] Венская конвенция о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 г.) // Сборник международных договоров СССР. Международные

договоры СССР, вступившие в силу с 1 января по 31 декабря 1989 года. — М., 1991.

[3] Искевич И. С., Подольский А. В. Дипломатическое и консульское право. — М.: Международные отношения, 2020.

[4] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4.

[5] Пустовалова Н. В. Международно-правовые и национально-правовые аспекты консульской деятельности: дис. канд. юрид. наук. — М., 2003.

[6] Пэдурару К. П. Международно-правовые основы консульской службы: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. — М., 2005.

[7] Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ (ред. от 22.06.2024) «Консульский устав Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28.

[8] Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29.

[9] Lee L. T., Quigley J. Consular Law and Practice. — 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2008.

References:

[1] Vedel I. A. Legal aspects of the activities of diplomatic missions and consular offices in the field

of protecting the rights of citizens abroad // Electronic Appendix to the Russian Legal Journal. 2011. № 6.

[2] Vienna Convention on Consular Relations (Vienna, April 24, 1963) // Collection of international treaties of the USSR. International treaties of the USSR, which entered into force from January 1 to December 31, 1989. — М., 1991.

[3] Iskevich I.S., Podolsky A.V. Diplomatic and consular law. — М.: International relations, 2020.

[4] Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) // Collection of legislation of the Russian Federation. — 2009. — № 4.

[5] N.V. Pustovalova International and national legal aspects of consular activity: dis. cand. jurid. sciences. — М., 2003.

[6] Paduraru K.P. International legal basis of consular service: dis. cand. jurid. Sciences: 12.00.10. — М., 2005.

[7] Federal Law of 05.07.2010 No. 154-FZ (as amended by 22.06.2024) "Consular Charter of the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2010. № 28.

[8] Federal Law of 15.07.1995 No. 101-FZ "On International Treaties of the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1995. № 29.

[9] Lee L. T., Quigley J. Consular Law and Practice. — 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2008.



ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ»
издает научные журналы:

- Научно-правовой журнал «Образование и право», рекомендованный ВАК Министерства науки и высшего образования России (специальности 12.00.01, 12.00.02), выходит 1 раз в месяц.
- Научно-правовой журнал «Право и жизнь», рецензируемый (РИНЦ, E-Library), выходит 1 раз в 3 месяца.