

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ



УДК 341.82 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-80-3-86-89>**Дракохруст Тетяна Вікторівна,**

доктор юридичних наук, доцент

(Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4761-7943>

ОСОБЛИВОСТІ КОНСУЛЬСЬКОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНЦІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ В ПЕРІОД ВІЙНИ

У статті проаналізовано різницю між розірванням дипломатичних та консульських відносин, надаючи правову оцінку даним явищам. Розглянуто особливості забезпечення консульського захисту прав українських громадян в Росії. Виявлено чіткі розмежування розуміння функцій консульських установ та які послуги вони надають закордоном. Наведено приклади призупинення консульських відносин за участі інших країн. Акцентовано увагу на ігноруванні Росією норм міжнародного права та перешкоджанні отриманню необхідної консульсько-правової допомоги українським громадянам. Запропоновано взаємодіяти з омбудсменом Російської Федерації та громадськими правозахисними організаціями на території Росії, аби покращити захист законних прав та інтересів громадян України.

Ключові слова: консульський захист, дипломатичні та консульські відносини, захист прав, війна, консульсько-правова допомога.

Постановка проблеми. У зв'язку з посиленням російської агресії проти України, що, зокрема, призвело до суттєвого обмеження можливостей надання консульської допомоги на території Російської Федерації, Міністерство закордонних справ України постійно рекомендує громадянам України утримуватися від евакуації до Російської Федерації, а тим, хто перебуває в цій країні, негайно залишати її територію. Зауважимо, що багато українців нехтують цими рекомендаціями і, відповідно, значно ускладнюють забезпечення належного захисту своїх прав в Російській Федерації.

І на даний момент за офіційними даними майже 11 мільйонів українських громадян опинилися в Росії на момент повномасштабного вторгнення [1], понад 1 мільйон українських громадян було незаконно вивезено на її територію, з них понад 200 тисяч – це діти [2].

Саме 24 лютого 2022 року Україна розірвала дипломатичні відносини з агресором і постало питання, яким чином будуть забезпечуватимуться права цивільних осіб – іноземців у країні, з якою розривають дипломатичні відносини та як отримати консульську допомогу українців у Російській Федерації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук шляхів удосконалення теоретичних підходів до визначення поняття дипломатичного та консульського захисту в міжнародному праві був предметом активних дискусій вітчизняних учених, зокрема М.О. Вернигора, Д.С. Гвоздецького, Г. Задорожньої, О.П. Кулик. Значна увага приділялася аналізу практичних аспектів консуль-

ського захисту громадян ЄС в третіх країнах такими вченими, як С. Кадельбах, М. Барньєр, К.К. Сандровським, В.М. Репецьким тощо. Проте аналізу специфіки консульського захисту українських громадян, які перебувають в Російській Федерації внаслідок нападу останньої, не приділено достатньої уваги, що і зумовило обрання даної теми для подальшого дослідження.

Метою цієї статті є наукове дослідження та обґрунтування різниці між розірванням дипломатичних та консульських відносин, забезпечення захисту прав українських громадян в Росії.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна практика припинення дипломатичних відносин свідчить, що рішення про розірвання цих відносин зазвичай є наслідком:

- порушення державою міжнародно-правових зобов'язань;
- вчинення недружніх дій;
- початку збройного конфлікту тощо.

Рішення про розірвання дипломатичних відносин здійснюється шляхом офіційної заяви або видання спеціального нормативного акта вищих органів державної влади країни.

Так, 24 лютого 2022 року Міністерство закордонних справ України оприлюднило офіційну заяву про розрив дипломатичних відносин з Російською Федерацією. Таке рішення ухвалили після того, як Росія визнала незалежність самопроголошених ДНР і ЛНР, почала збройне вторгнення в Україну та захоплення силою української території та встановлення окупаційного контролю [3].

Адже російська наступальна операція є нападом на суверенітет та територіальну цілісність України, грубим порушенням Статуту ООН та основоположних норм і принципів міжнародного права. «Україна заявляє про розрив дипломатичних відносин з Росією без розриву консульських відносин відповідно до статті 2 Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року. Ми будемо продовжувати захищати права та інтереси українців в Росії, у тому числі українських політичних в'язнів», – додало відомство [4].

Це означає, що в разі розриву відносин обидві сторони залишаються без двостороннього спілкування в дипломатичній площині, а українські та російські дипломати припиняють свою діяльність.

Надалі дипломатичні відносини між країнами відбуваються за посередництва третіх країн. Кожна держава повинна забезпечити безперешкодний і безпечний виїзд зі своєї території дипломатів посольств і членів їхніх сімей, а також інших осіб, які користуються відповідним імунітетом. Існує також зобов'язання в разі збройного конфлікту забезпечити охорону дипломатичних установ, збереження майна та архівів.

Відповідно, Міністерство закордонних справ України також відкликала до Києва тимчасового повіреного у справах України в Російській Федерації Василя Покотила для проведення консультацій і розпочало евакуацію українського посольства в Москві.

Консульські установи України на території РФ наразі продовжують працювати у штатному режимі.

Із точки зору міжнародного права розірвання дипломатичних відносин може відбутися без припинення консульських. Це також не скасовує автоматично дію міжнародних договорів, укладених між цими державами. Стаття 63 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року визначає: «Розрив дипломатичних або консульських відносин між учасниками договору не впливає на правові відносини, встановлені між ними договором, за винятком випадків, коли наявність дипломатичних або консульських відносин потрібна для виконання договору».

Водночас відповідно до статті 74 Конвенції: «Розрив або відсутність дипломатичних або консульських відносин між двома чи кількома державами не перешкоджає укладенню договорів між цими державами. Укладення договору саме собою не впливає на стан у галузі дипломатичних або консульських відносин» [5].

Розглядаючи питання правового захисту осіб на території держави-агресора, слід звернути увагу на те, що Україна розірвала дипломатичні відносини, не розриваючи консульських відносин, відповідно до статті 2 Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року. Це означає, що на території Росії мають право залишатися українські консульства, які займатимуться виконанням повноважень, передбачених їх функціоналом.

Але якщо йдеться про призупинення консульських відносин, українські питання торкнуться країни, обраної посередником двосторонніх відносин.

У світі існує відпрацьована правова схема таких відносин. У 2008 році Грузія і Росія домовилися зі Швейцарією виступити посередником. Відповідний російський дипломатичний відділ функціонує в посольстві Швейцарії в Грузії, і навпаки, в посольстві в Москві є грузинський. Швейцарія також є посередником між США та Іраном і, відповідно, має відділ представництва цих держав у Тегерані та Вашингтоні.

Старшим прикладом є ситуація, коли після розірвання дипломатичних відносин між Ісландією та Великою

Британією в 1976 р. захист інтересів Великої Британії (та її громадян) на території Ісландії забезпечував створений підрозділ з питань інтересів Великої Британії в структурі посольства Франції в Рейк'явіку [4].

А ось і найсвіжіший приклад. Марокко та Алжир – дві сусідні держави на півночі Африки зі складною історією відносин, досвідом воєн одна з одною, але зі значними міжособистісними контактами. Минулого року Алжир звинуватив марокканську владу в підживленні терористичних і сепаратистських угруповань і гібридних атаках з метою відірвати від Алжиру один із ключових індустріальних регіонів.

Як наслідок, Алжир оголосив про припинення дипломатичних відносин. Це сталося вдруге в історії цих держав, вперше вони розірвали відносини в 1976–1988 роках, тобто вже знали, як це працює, і розуміли, що так буде надовго.

До припинення відносин існувало посольство разом із консульством у столиці плюс два консульства Алжиру в Марокко, а також посольство Марокко з консульством у столиці Алжиру плюс ще два консульства в містах Алжиру. Після розірвання в кожній державі було по три консульські установи [6].

Тобто робота консулів (і їхня допомога громадянам) жодним чином не постраждала. Вони навіть залишилися в одному приміщенні. І жодних об'єктивних перешкод для продовження роботи українських консульств після рішення Києва про розірвання дипломатичних відносин немає.

Виникає цілком логічне запитання, чому тоді Росія не закриває українські консульства. А тому що у міжнародних відносинах все відбувається за принципом взаємності.

Закриття країною-агресором будь-якого українського консульства призведе до закриття Україною одного з російських консульств, які зараз здійснюють діяльність у Львові, Одесі та Харкові. Але вони ще потрібні Росії. І захистити своїх простих громадян, які опинилися в Україні і потрапили в біду. І для супроводу «важких громадян», наприклад, представників спецслужб, які іноді потрапляють сюди і користуються імунітетом російського дипломатичного транспорту тощо.

Ще варто наголосити, що основними актами, що визначають правові основи забезпечення права громадян України на захист своїх законних інтересів, у тому числі за кордоном, є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян», Консульський статут України. Практична реалізація консульського захисту прав і законних інтересів громадян України за кордоном полягає в такому:

- виявлення випадків порушення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб України за кордоном і в разі підтвердження таких фактів вжиття заходів щодо відновлення таких прав та інтересів шляхом застосування правових механізмів, передбачених законодавством іноземної держави, двосторонні та багатосторонні договори України та іноземних держав, міжнародно-правові прецеденти та звичаї;

- недопущення будь-якої дискримінації фізичних та юридичних осіб України за кордоном порівняно з громадянами країни перебування;

- надання допомоги, консультативної та методичної допомоги фізичним та юридичним особам України за кордоном в отриманні інформації про особливості законодавства іншої країни, у реалізації права наших співвітчизників на звернення до компетентних органів країни перебування;

- вжиття заходів у випадках затримання чи арешту громадян України з метою забезпечення неупере-

дженого розгляду їх справ компетентними та судовими органами країни перебування, надання необхідних консультацій, спостереження за судовими засіданнями, перевірка умов тримання громадян під вартою України в місцях позбавлення волі та чи мають вони скарги на умови тримання, можливість користуватися належним кваліфікованим правовим захистом тощо;

– вжиття в межах компетенції заходів щодо встановлення місцезнаходження громадян України за кордоном;

– співпраця з міжнародними та громадськими організаціями та благодійними фондами з метою вирішення питання повернення в Україну наших співвітчизників, які опинилися у скрутному становищі за кордоном;

– поширення інформації, спрямованої на підвищення рівня знань про міграційне та трудове законодавство конкретної іноземної держави, дії в типових проблемних ситуаціях [7].

У всіх зазначених ситуаціях громадянам України рекомендується звертатися з письмовою заявою на пошту або електронну адресу дипломатичного представництва чи консульської установи України у відповідній іноземній державі. Тобто, на жаль, ще і в інформаційному просторі існує дезінформація, що питанням обслуговування українців за кордоном, зокрема в Росії, може займатися тільки дипломатичне представництво, і тим самим нівелюються зусилля представників консульських установ.

У Росії є п'ять консульських установ, які допомагають українцям: відділ при посольстві в Москві, генконсульства в Ростові-на-Дону та Санкт-Петербурзі, а також консульства в Новосибірську та Єкатеринбурзі.

Вони допомагають політв'язням, бранцям Кремля, а також звичайним громадянам, яким необхідно отримати паспорт, інші документи, довідки тощо.

Також українські дипломати зазначили, що в разі необхідності термінової консульської допомоги громадянам України, які перебувають на території Росії, слід звертатися на гарячу лінію МЗС.

Таким чином, можна говорити про те, що інструменти забезпечення захисту інтересів фізичних та юридичних осіб залишаються в будь-якому випадку, але обставини можуть бути ускладнені відповідними діями російської сторони.

Зокрема, Міністерство закордонних справ України висловило Росії категоричний протест через відмову

представникам Генерального консульства України в Ростові-на-Дону відвідати громадян України Руслана Зейтулаєва, Нурі Прімова, Рустема Ваїтова і Ферата Сайфуллаєва, які були незаконно затримані в окупованому Криму та переведені для утримання на територію РФ. Рішення Північно-Кавказького окружного військового суду суперечить міжнародно-правовим зобов'язанням Росії, взятим нею в рамках Консульської конвенції між Україною та Росією від 15.01.1993 року. Відповідно до якої громадяни мають право на безперешкодні відносини із представником своєї держави для отримання необхідної консульсько-правової допомоги, а консульські посадові особи – на перевірку належних умов перебування співвітчизників в місцях їх тримання під вартою [8].

Тобто, як ми бачимо, відбуваються навмисні дії з боку Росії, аби перешкодити встановити консульський контакт України зі своїми громадянами, і ми розцінюємо це не тільки як грубе порушення їхніх законних прав, але і також як намагання Росії приховувати від світу очевидні сфабриковані кримінальні справи.

Висновки. Про впевненість у дієвому захисті українських громадян сьогодні не йдеться. Зокрема, якщо говорити про незаконно вивезених із тимчасово захоплених російською армією українських міст та сіл та про тих, що опинилися на російській території без документів. Єдиного дієвого механізму сприяння консульському захисту українців в Росії також не розроблено.

Ми вважаємо на сьогодні найдієвішим варіантом хоча б «лайт»-версії співпраці щодо захисту наших співвітчизників, а саме налагодження роботи з омбудсменом Російської Федерації Тетяною Москальковою та громадськими правозахисними організаціями на території Росії.

Також важливо під егідою Міністерства закордонних справ України запустити соціальні кампанії через засоби масової інформації, особливо через соцмережі. Крім того, вважаємо за доцільне, крім гарячих ліній Міністерства закордонних справ України, створити чат-боти в телеграм каналі для інформування громадян України щодо умов перебування в Росії та захисту своїх прав та інтересів із зазначеними контактами правозахисних організацій чи конкретних адвокатів. На жаль, як показує сьогоднішня ситуація, ні міжнародне право, ні санкції, ні дипломатія не є для Росії стримувальним чинником.

Список використаних джерел

1. Українці Росії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%86%D1%96_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%96%D1%97 (дата звернення: 16.08.2022).
2. Названа кількість українців, насильно вивезених до росії. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/05/09/novyna/suspilstvo/nazvana-kilkist-ukrayinciv-nasylnovyvezenykh-rosiyi> (дата звернення: 16.08.2022).
3. Як отримати консульську допомогу українцям у Росії. URL: <https://pravo.ua/iak-otrymaty-konsulsku-dopomohu-ukraintsiam-u-rosii/> (дата звернення: 16.08.2022).
4. Україна розпочала процедуру розриву дипвідносин із РФ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3411408-ukraina-rozpocala-proceduru-rozrivu-dipvidnosin-z-rf.html> (дата звернення: 15.08.2022).
5. Vienna Convention on the Law of Treaties. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.
6. Алжир оголосив про розрив дипвідносин з Марокко. У чому причина. URL: <https://suspilne.media/158278-alzjir-ogolosiv-pro-rozriv-dipvidnosin-z-marokko-u-comu-pricina/> (дата звернення: 15.08.2022).
7. Про Консульський статут України: указ Президента України № 127/94 від 02.04.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text> (дата звернення: 17.08.2022).
8. Коментар Міністерства закордонних справ України щодо недопуску посадових осіб України до незаконно утримуваних в Росії громадян України Руслана Зейтулаєва, Нурі Прімова, Рустема Ваїтова і Ферата Сайфуллаєва. URL: <https://m.facebook.com/UkraineMFA/photos/a.148326765221252.36283.141487425905186/1032031893517397> (дата звернення: 17.08.2022).

References

1. Ukraintsi Rosii. [Ukrainians of Russia] URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%86%D1%96_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%96%D1%97 (data zvernennia 16.08.2022) [in Ukrainian]
2. Nazvana kil'kist ukraintziv, nasylny vyvezenykh do rosii. [The number of Ukrainians forcibly deported to Russia is named]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/05/09/novyna/suspilstvo/nazvana-kilkist-ukrayincziv-nasylny-vyvezenykh-rosiyi> (data zvernennia 16.08.2022) [in Ukrainian]
3. Yak otrymaty konsul'sku dopomohu ukraintsiam u Rosii. [How to get consular assistance for Ukrainians in Russia]. URL: <https://pravo.ua/iak-otrymaty-konsul'sku-dopomohu-ukraintsiam-u-rosii/> (data zvernennia 16.08.2022) [in Ukrainian]
4. Ukraina rozpochala protseduru rozryvu dypvidnosyn iz RF. [Ukraine has begun the procedure for severing diplomatic relations with the Russian Federation]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3411408-ukraina-rozpocala-proceduru-rozryvu-dipvidnosin-z-rf.html> (data zvernennia 15.08.2022) [in Ukrainian]
5. Vienna Convention on the Law of Treaties. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331 [in English]
6. Alzhyr oholosyv pro rozryv dypvidnosyn z Marokko. U chomu prychna. [Algeria announced the severance of diplomatic relations with Morocco. What is the reason?]. URL: <https://suspilne.media/158278-alzir-ogolosiv-pro-rozryv-dipvidnosin-z-marokko-u-comu-pricina/> (data zvernennia 15.08.2022) [in Ukrainian]
7. Pro Konsul'skyi statut Ukrainy: ukaz Prezydenta Ukrainy № 127/94 vid 02.04.1994 r. [About the Consular Statute of Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 127/94 dated April 2, 1994]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text> (data zvernennia 15.08.2022) [in Ukrainian]
8. Komentar Ministerstva zakordonnykh sprav Ukrainy shchodo nedopusku posadovykh osib Ukrainy do nezakonno utrymuvanykh v Rosii hromadian Ukrainy Ruslana Zeitulaieva, Nuri Primova, Rustema Vaitova i Ferata Saifullaieva. [Comment of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the denial of access by Ukrainian officials to the illegally detained Ukrainian citizens in Russia, Ruslan Zeitulayev, Nuri Primov, Rustem Vaitov, and Ferat Saifullayev]. URL: <https://m.facebook.com/UkraineMFA/photos/a.148326765221252.36283.141487425905186/1032031893517397> (data zvernennia 17.08.2022) [in Ukrainian]

Drakokhrust Tetiana,

Doctor of Law, Associate Professor

(West Ukrainian National University, Ternopil)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4761-7943>

FEATURES OF THE CONSULAR PROTECTION OF UKRAINIANS STAYING IN THE RUSSIAN FEDERATION DURING THE PERIOD OF WAR

The article analyzes the difference between the termination of diplomatic and consular relations, provides a legal assessment of these phenomena. The peculiarities of ensuring consular protection of the rights of Ukrainian citizens in Russia are considered. Clear differences in the understanding of the functions of consular institutions and what services they provide abroad have been revealed. Thus, on February 24, 2022, the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine published an official statement on the severance of diplomatic relations with the Russian Federation. This decision was made after Russia recognized the independence of the self-proclaimed DPR and LPR, launched an armed invasion of Ukraine and seized Ukrainian territory by force and established occupation control.

After all, the Russian offensive operation is an attack on the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, a gross violation of the UN Charter and the fundamental norms and principles of international law. "Ukraine announces the severance of diplomatic relations with Russia without severing consular relations, in accordance with Article 2 of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations. We will continue to protect the rights and interests of Ukrainians in Russia, including Ukrainian political prisoners", added the agency.

This means that in the event of a break in relations, both parties remain without bilateral communication in the diplomatic sphere, and Ukrainian and Russian diplomats cease their activities.

In the future, diplomatic relations between countries take place through the mediation of third countries. Each state must ensure the unhindered and safe departure from its territory of diplomats of embassies and members of their families, as well as other persons enjoying the relevant immunity. There is also an obligation in the event of an armed conflict to ensure the protection of diplomatic institutions, the preservation of property and archives.

Consular offices of Ukraine on the territory of the Russian Federation currently continue to work as usual.

Examples of suspension of consular relations with the participation of other countries are given. Attention is focused on Russia's disregard of the norms of international law and the obstruction of obtaining the necessary consular and legal assistance to Ukrainian citizens. It is proposed to cooperate with the Ombudsman of the Russian Federation and public human rights organizations on the territory of Russia in order to improve the protection of the legal rights and interests of Ukrainian citizens.

Key words: consular protection, diplomatic and consular relations, protection of rights, war, consular legal assistance.

Надійшла до редколегії 19.08.2022