

Г. Юлдашева,

Профессор ТГЮУ, доктор юридических наук

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Аннотация: в данной статье рассматриваются цели и задачи поставленные сегодня перед консульскими учреждениями Узбекистана, подробно анализируются этапы формирования консульских учреждений, законодательство Республики Узбекистан по консульским вопросам, влияние новой внешней политики Республики Узбекистан на консульскую деятельность и ее правовые основы, выявлены недостатки в деятельности консульских учреждений Республики Узбекистан на современном этапе, а также разработаны предложения по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан по консульским вопросам.

Ключевые слова: консульское право, консульские учреждения, этапы развития консульских учреждений, источники консульского права, законодательство Республики Узбекистан, Министерство иностранных дел, консульско-правовой департамент.

Annotation: this article examines goals and objectives of consular offices of Uzbekistan, analyzes in detail the stages of formation of consular offices, and the legislation of the Republic of Uzbekistan on consular issues, the impact of the new foreign policy of the Republic of Uzbekistan on consular activities and its legal basis, identifies shortcomings in the activities of consular offices of the Republic of Uzbekistan at the present stage, also developed proposals for improving the legislation of the Republic of Uzbekistan on consular issues.

Key words: consular law, consular offices, stages of development of consular offices, sources of consular law, legislation of the Republic of Uzbekistan, Ministry of Foreign Affairs, consular and legal department.

Анотация: ушбу мақола бугунги кунда Ўзбекистоннинг консуллик идоралари олдида қўйилган мақсад ва вазифаларни ўрганиб чиқади, консуллик муассасаларининг шаклланиш босқичларини, Ўзбекистон Республикасининг консуллик масалалари бўйича қонунчилигини, Ўзбекистон Республикасининг янги ташқи сиёсатининг консуллик фаолиятига таъсири ва унинг ҳуқуқий асосларини батафсил таҳлил қилади, консуллик муассасалари фаолиятидаги камчиликларни аниқлайди. Ҳозирги босқичда Ўзбекистон Республикаси, шунингдек консуллик масалалари бўйича Ўзбекистон Республикаси қонунчилигини такомиллаштириш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган.

Калит сўзлар: консуллик ҳуқуқи, консуллик идоралари, консуллик муассасаларининг ривожланиш босқичлари, консуллик ҳуқуқининг манбалари, Ўзбекистон Республикаси қонунчилиги, ташқи ишлар вазирлиги, консуллик-юримдик бўлим.

Процессы глобализации, имеющие место в настоящее время и проводимая Республикой Узбекистан новой, открытой, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики, основанной на национальных интересах привело к расширению и углублению отношений граждан Республики Узбекистан, организаций и предприятий с гражданами, предприятиями и фирмами других стран в самых различных сферах. Особенно

стремительно развиваются отношения в сфере экономики, торговли, культуры, туризма, информационных технологий, образования, медицины, науки. А всё это приводит к значительному увеличению числа поездок граждан в различные страны. Поэтому сегодня значительно возрастает интерес к консульским отношениям и консульскому праву, так как каждый человек выезжающий в другие государства непосредственно сталкивается с ними, а также защита их прав и их безопасность зависит от деятельности консульских учреждений.

Сегодня одной из главных и первоочередных задач внешнеполитической деятельности является эффективная реализация Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 гг.

Для достижения этой цели перед консульскими учреждениями республики поставлены следующие задачи:

- обеспечение всесторонней защиты прав и интересов граждан и юридических лиц Республики Узбекистан за пределами республики;
- укрепление связей с соотечественниками, проживающими за рубежом[1].

Основное назначение норм консульского права это установление, поддержание и укрепление широких политических, экономических, культурных отношений между государствами, основанных на общепризнанных принципах международного права на уважении суверенитета, невмешательстве во внутренние дела друг друга и взаимной выгоде. Сегодня Узбекистан значительно расширяет на международной арене сферу своего взаимодействия с другими странами. Это, безусловно, относится и к консульским отношениям.

При этом, особо следует отметить, что, Узбекистан имеет богатый исторический опыт в сфере консульских сношений. Поэтому данный вопрос, следует рассматривать в контексте исторического подхода исследуемой научной проблемы.

Изучения данного вопроса, показывает, что в динамике развития консульского правоотношения на территории нынешнего Узбекистана, всегда оказывало влияние развитие международных отношений, соответственно с которым гармонично развивалась внешняя политика государства, а также внутренние государственно-структурные изменения страны.

Исходя из этого формирование и развитие консульских учреждений Узбекистана можно разделить на три этапа:

Первый этап охватывает советский период;

Второй этап охватывает 1993-2016 г.г.;

Третий этап начинается с 2017 года по настоящее время.

Первый этап возникновения консульских учреждений на территории нынешнего Узбекистан **охватывает советский период.** Первые консульские учреждения были созданы Хорезмской Народной Советской Республикой и Бухарской Народной Советской Республикой. Следует отметить, что ХНСР (ХССР) и БНСР (БССР) [2] активно вели внешнеполитическую деятельность с РСФСР, Азербайджаном, Персией, Турцией и Афганистаном. Генеральные консульства ХНСР (ХССР) и БНСР (БССР) были открыты в РСФСР, Азербайджане, Афганистане, ТАССР (всего БНСР (БССР) имела 7 консульств, ХНСР (ХССР) 4 консульства). Как отмечает профессор Р.Т.Хакимов, торговые предста-

вительства (торговые миссии, торговые агентства), действовали в РСФСР, Бухарское - в Хорезме, Хорезмское - в Бухаре, по согласованию правительства этих стран. В свою очередь в Бухаре и Хорезме находились полномочные представительства, посольства РСФСР, Армении, Персии, Турции, Афганистана, консульства РСФСР в городах БНСР - Чарджуе, Керке, Термезе, Душанбе, Шахрисябзе[3].

Затем в ходе национально-территориального размежевания в Средней Азии часть территории ХССР вошла в состав Узбекской ССР, Туркменской ССР и Каракалпакской Автономной области[4], а часть территории БССР вошла в состав Узбекской ССР, Туркменской ССР и Таджикской АССР[5].

Также следует отметить, что позже первые консульские учреждения иностранных государств, например, Консульства Китая, Кубы и Монголии осуществляли свою консульскую деятельность на территории Узбекской ССР в г. Ташкенте. Это было связано с тем, что в этот период много иностранных студентов обучались в ВУЗах г. Ташкента.

Второй этап возникновения и развития непосредственно консульских учреждений Республики Узбекистан начинается с 1993 года, когда Узбекистаном были достигнуты ряд договоренностей с зарубежными странами об открытии своих консульских представительств в этих государствах. Первое Генеральное консульство Узбекистана было открыто в Турецкой Республике 4 мая 1993 г. Основанием для открытия в г. Стамбуле Генерального консульства, а также первого посольства Узбекистана в г. Анкаре послужил Протокол об установлении дипломатических отношений между Республикой Узбекистан и Турецкой Республикой от 4 марта 1992г[6].

Затем генеральные консульства Узбекистана открылись Постановлением Кабинета Министров Узбекистана № 192 от 7 апреля 1994 г. в Джидде, в Дубае и в Карачи[7]. Одновременно этим же постановлением были открыты консульства в Тель-Авиве, Франкфурте-на-Майне, Нью-Йорке, Каире, Бангкоке, Сеуле, Куала-Лампуре и в Мазари-Шарифе. Средняя численность штатных консульских работников в каждом консульском учреждении составляла 3 человека дипломатического состава. Это постановление правительства способствовало открытию широкой сети консульских учреждений Узбекистана в зарубежных странах, с которыми республика имеет дружественные, торгово-экономические и культурные связи.

В 1996 г. Кабинет Министров Узбекистана издает Постановление № 353 от 8 октября 1996 г. "О внесении дополнений и изменений в постановление от 7 апреля 1994 г. № 192"[8]. Согласно этому постановлению, в целях дальнейшего развития дипломатических отношений Узбекистана с иностранными государствами, совершенствования деятельности функционирующих консульских учреждений республики и расширения их полномочий открыто Генеральное консульство Узбекистан в г. Афины; с ноября 1996 г. существующие консульства в г. Франкфурт-на-Майне, Нью-Йорк, Бангкок были преобразованы в Генеральные консульства Республики Узбекистан.

Характерными признаком данного этапа является формирование международно-правовых и национально-правовых основ деятельности консульских учреждений, во-первых, Узбекистан присоединился к Венской конвенции о консульских сношениях и заключила ряд двусторонних консульских конвенций, во-вторых,

были разработаны и приняты Консульский Устав Республики Узбекистан и нормативно-правовые акты по консульской деятельности.

Следует также отметить, что на втором этапе становления и развития консульских учреждений Республики Узбекистан, ряд консульств Узбекистана в г. Карачи, Тель-Авиве, Каире, Сеуле, Куала-Лампуре были преобразованы соответственно в Посольство Республики Узбекистан в Пакистане, Посольство Республики Узбекистан в Израиле, Посольство Республики Узбекистан в Египте, Посольство Республики Узбекистан в Кореи, Посольство Республики Узбекистан в Малайзии, в структуре которых были консульские отделы. Причиной преобразования консульских учреждений Узбекистана в дипломатические представительства стало значительное развитие двухсторонних отношений Узбекистана с данными государствами в различных сферах.

Третий этап развития консульских учреждений Республики Узбекистан начинается с 2017 года, так как именно с этого года начинается новая, открытая внешняя политика Узбекистана, направленная на развитие экономических, культурных, торговых связей со всеми странами мира.

Многие зарубежные эксперты из США, России, Великобритании, Швеции, Бельгии, Франции, Китая, Японии, Пакистана, Индии и других стран высоко ценят ход осуществляемых реформ в Узбекистане, новые тенденции в архитектуре международной и региональной безопасности в контексте интересов Узбекистана и укрепления его имиджа на мировой арене[9].

Известный американский эксперт, политолог, профессор Фредерик Старр отмечает, что «страна повернулась лицом к эволюционным изменениям и происходящие в Узбекистане обновления положительно воспринимаются передовым сообществом» [10].

Следует отметить, что в рамках этих преобразований стало преобразовываться и интенсивно развиваться Консульская служба Узбекистана.

2017-2019 годы в связи с ростом потребностей на консульские услуги в зарубежных странах, где находится большое количество узбекских граждан, происходит процесс расширения консульских учреждений Республики Узбекистан за рубежом. Так были открыты консульства в городах Актау, Алматы, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Владивостоке, Екатеринбург, Казани и Ростове на Дону. Сейчас МИДом Узбекистана ведутся переговоры с Китаем и предполагается открытие Генерального консульства в Гуанжоу. Мы считаем, что на этом нельзя останавливаться и необходимо дальнейшее расширение консульских учреждений Республики Узбекистан.

Сегодня за рубежом Республика Узбекистан имеет 55 дипломатических и консульских представительств, из них 35 посольств, 3 представительств международных организаций, 16 генеральных консульств и 1 консульство[11].

Консульские учреждения и их месторасположение устанавливаются по обоюдному согласию сторон, исходя из взаимных интересов государств в развитии двухсторонних отношений в различных сферах. Перечень консульских учреждений Республики Узбекистан за рубежом (смотрите таблицу №1 Приложения). Как известно, Генеральные консульства - это самый высокий класс консульского представительства в консульской практике. Объем выполняемой работы и функции таких учреждений характеризуются масштабностью,

возложением на них крупных организационных вопросов в развитие торговых, экономических, научных и культурных связей.

Консульские представительства Узбекистана в своей деятельности руководствуются Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г., двусторонними соглашениями и договорами, Консульским Уставом Республики Узбекистан в новой редакции 2019 г., а также положениями и инструкциями правительства и Министерства иностранных дел Республики Узбекистан.

Консульские учреждения подчинены Министерству иностранных дел Узбекистана, и действуют они под общим руководством главы дипломатического представительства, то есть посла в стране пребывания.

Структура генеральных консульств и консульств Узбекистана в основном схожа: они состоят из главы консульского учреждения -генерального консула или консула, второго секретаря, третьего секретаря, а также одного заведующего канцелярией и административно-технического персонала консульского учреждения.

В п. 3 ст. 12 Консульского устава Республики Узбекистан в новой редакции определен порядок назначения главы консульского учреждения Республики Узбекистан. Глава консульского учреждения Республики Узбекистан назначается на должность Министерством иностранных дел Республики Узбекистан после получения согласия (экзекватуры) государства пребывания консульского учреждения, затем ему выдается консульский патент, в котором указывается его консульский округ [12].

Для выполнения масштабных демократических преобразований в Республике Узбекистан в целом и в частности во внешней политике, а также укрепления ее авторитета на международной арене необходимо эффективнее продвигать внешнеполитический и внешнеэкономический курс нашей страны.

На сегодняшний день международные отношения Узбекистана вышли на качественно новый уровень сотрудничества с зарубежными странами, особенно со странами Центральной Азии. Мы считаем, что это всё из-за проводимой Узбекистаном новой, открытой внешней политики, в результате которой установлены широкое взаимодействие с международными организациями, признание с их стороны усилий Узбекистана по решению международных и региональных проблем, свидетельством этому является избрание Узбекистана 13 октября 2020 года членом Совета ООН по правам человека. Также Узбекистан постоянно расширяет экономические, торговые, инвестиционные, культурные, научные, образовательные и др. отношения со всеми странами мира.

Не смотря на большой прогресс в деятельности консульских учреждений Республики Узбекистан за последние три четыре года (третий этап), всё же существуют ряд проблем в их деятельности, к ним можно отнести не достаточную эффективность защиты наших граждан за рубежом, особенно попавших в затруднительное положение, ставшими жертвами торговли людьми, не удовлетворительным является уровень оперативности и качества оказываемых консульских услуг.

В связи с этим, и в целях коренного совершенствования системы Министерства иностранных дел Республики Узбекистан, а также в соответствии с задачами Стратегии действий по пяти приоритетным направ-

лениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах и Концепции административной реформы в Республике Узбекистан от 5 апреля 2018 года издан Указ Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёева №5400 «О мерах по коренному совершенствованию системы Министерства иностранных дел Республики Узбекистан и усилению его ответственности за реализацию приоритетных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности»[13]. В Указе, одним из важнейших направлений реформирования системы Министерства иностранных дел Республики Узбекистан определен коренной пересмотр и совершенствование нормативно-правовой основы деятельности и организационно-штатной структуры Министерства иностранных дел и заграничных учреждений Республики Узбекистан с акцентом на продвижение «экономической дипломатии». В соответствии с подпунктом в) пункта 2 Указа на базе Консульского управления создан Консульско-правовой департамент и 24 мая 2018 принято Положение о Консульско-правовом департаменте Министерства иностранных дел Республики Узбекистан №728.

Таким образом, в Узбекистане активно идёт процесс дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности консульских учреждений.

Вся консульская деятельность Узбекистана непосредственно координируется Консульско-правовым департаментом внешнеполитического ведомства Республики. Консульско-правовой департамент МИД - одно из самых крупных его подразделений, основной задачей которого является обеспечение практической реализации внешнеполитического курса Узбекистана, защита государственных интересов и прав граждан республики, находящихся за рубежом.

Департамент устанавливает консульские сношения на территории республики и в зарубежных государствах и в пределах предоставленных ему полномочий в осуществлении консульской деятельности разрабатывает, дает заключения и ведет переговоры по заключению межгосударственных договоров и соглашений Узбекистана по консульским вопросам с иностранными государствами. Консульско-правовым департаментом в пределах полномочий по осуществлению консульской деятельности устанавливает и поддерживает контакты, ведет переговоры с аналогичными консульскими службами зарубежных государств и дипломатическими представительствами зарубежных стран. Оно участвует в разработке и совершенствовании правовой базы основ консульской деятельности консульских учреждений Узбекистана за рубежом с этой целью Департамент принимает участие в разработке проектов законодательных (например, непосредственно в разработке Консульского устава Республики Узбекистан в новой редакции принятого 17 января 2019 года), и иных нормативных актов по консульским вопросам, готовит предложения о внесении в действующее законодательство республики необходимых изменений и дополнений, касающихся консульской деятельности.

Консульско-правовой департамент участвует в формировании состава, организации работы и осуществлении контроля над деятельностью консульских представительств Узбекистана за рубежом.

Департамент содействует министерствам и ведомствам Узбекистана в осуществлении контактов по консульским вопросам с зарубежными представительствами, аккредитованными в Ташкенте.

В соответствии с п.5 Положения о Консульско-правовом департаменте Министерства иностранных дел Республики Узбекистан в целях эффективного осуществления своих функций в Консульско-правовом департаменте образованы следующие структурные подразделения:

1. Отдел визового обеспечения иностранных граждан;
2. Отдел по вопросам гражданства, легализации и иных консульских действий;
3. Отдел по работе с консульскими учреждениями Республики Узбекистан за рубежом;
4. Отдел правового обеспечения консульской деятельности;
5. Отдел оформления паспортов[14].

Каждое структурное подразделение Консульско-правового департамента выполняет специфические, свойственные только ему функции.

Таким образом становление консульской службы в Республике Узбекистан прошло три этапа, которая охватывает советский период и периоды государственной независимости. В современных условиях выделяются четыре основных направления деятельности консульских учреждений. Первое - это координация деятельности консульских учреждений за рубежом, второе - поддержание постоянных контактов с дипломатическими, консульскими учреждениями зарубежных стран, аккредитованными в Узбекистане; третье - выполнение Консульско-правовым департаментом специфических консульских функций; и, наконец, четвертое направление - это разработка международных конвенций и договоров по консульским вопросам, ведение переговоров и исполнение обязательств по этим международным договорам, а также разработка нормативно-правовых актов по консульским вопросам.

В условиях глобализации международных отношений происходит изменение целей и задач консульских учреждений. Полагаем, что реалии действительности требуют оптимизации деятельности консульских учреждений Республики Узбекистан, которая может быть достигнута путём заключения двусторонних профильных соглашений в сфере науки, культуры, образования, труда, здравоохранения и др. с определением правового статуса уполномоченных органов.

В целях дальнейшего совершенствования деятельности Консульских учреждений Республики Узбекистан следует и дальше расширять спектр оказываемых ими услуг и переводить их на интерактивные формы, в режиме онлайн, а также повысить ответственность за надлежащее выполнение консульскими должностными лицами возлагаемых на них обязанностей.

Список литературы

1. Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 — 2021 годах. <http://lex.uz/docs/3107042>
2. ЦГА РУз. ф. 80, ед. хр.11.
3. Хакимов Р.Т. Узбекистан и Организация Объединенных Наций. —Т.: УМЭД, Узбекская ассоциация международного права. - 4-е изд., доп., 2020. —12с.
4. Виноградов А. Хорезмская Народная Советская Республика. — Жизнь национальностей. 1923; Абдуллаев М.А. Победа народной советской революции в Хивинском ханстве // Из истории Советского Узбекистана. - Т.: Изд-во АН УзССР, 1956. С.29-50; Непесов Г. Из истории Хорезмской революции. — Ташкент: Уз-

бекистан, 1962; История Бухарской и Хивинской советских республик. — М.: 1971; Погорельский И. История Хивинской революции и Хорезмской Народной Советской Республики. — Ленинград: ЛГУ, 1984; История Хорезмской Народной Советской Республики (1920-1924 гг.). Сб. док. — Ташкент: Фан, 1976; Ниязова Д.А. Создание и развитие Каракалпакской автономии в составе РСФСР в 1924-1937 гг.: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. - Москва, МГУ, 1985; Мухамедбердыев К.Б. История Хорезмской революции. - Ташкент: Фан, 1986; Ниетуллаев С.А. Государственное строительство в Республике Каракалпакстан. - Нукус: Каракалпакстан, 1993; и др.

5. Айни С. Бухоро инқилоби тарихи учун материаллар. - Москва: 1926; Ходжаев Ф. К истории революции в Бухаре и национального размежевания в Средней Азии. Избр. труды в 3-х томах. - Т.: 1926; Ишанов А.И. Создание Бухарской Народной Советской Республики. - Ташкент: 1955; Он же. Бухарская Народная Советская Республика. - Ташкент, 1969; История Бухарской и Хивинской советских республик. - М.: 1971; История Бухарской Народной Советской Республики (1920-1924 гг.). Сб. док. - Ташкент: Фан, 1976; Азизов Н.П. Политические и правовые взгляды Файзуллы Ходжаева: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. - Ташкент, Институт философии и права, 1996; и др.

6. Постановление Правительства Республики Узбекистана № 201 от 4 мая 1993 г. НБДЗ Республики Узбекистан. [www Lex uz](http://www.lex.uz).

7. Постановление Правительства Республики Узбекистана № 192 от 7 апреля 1994 г. НБДЗ Республики Узбекистан [www Lex uz](http://www.lex.uz).

8. Постановление Правительства Республики Узбекистана № 353 от 8 октября 1996 г. НБДЗ Республики Узбекистан [www Lex uz](http://www.lex.uz).

9. Внешнеполитическая деятельность Узбекистана в рамках Стратегии действий. <https://uzbekistan.lv>

10. В Вашингтоне издана книга об Узбекистане. <http://xs.uz/ru/post/starr>; Подробно см.: S. Frederick Starr, Svante E. Cornell. Uzbekistan's New Face (American Foreign Policy Council) Paperback – October 10, 2018.

11. www.mfa.uz

12. Консульский Устав Республики Узбекистан 2019г. <http://lex.uz/pdfs/4167688#4174020>.

13. Указ Президента Республики Узбекистан №5400 «О мерах по коренному совершенствованию системы Министерства иностранных дел Республики Узбекистан и усилению его ответственности за реализацию приоритетных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности». Национальная база данных законодательства, 06.04.2018 г., № 06/18/5400/1023 <http://lex.uz/docs/3611113>

14. Положение о Консульско-правовом департаменте Министерства иностранных дел Республики Узбекистан. <http://lex.uz>