

УДК 342.951:341.231(477)

**С.А. ФЕДЧИШИН**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **ДИПЛОМАТИЧНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ**

**Ключові слова:** дипломатичне представництво, Україна, кордон, адміністративно-правові аспекти, організація та діяльність

Зовнішня політика України відповідно до ст.18 Конституції України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальними принципами й нормами міжнародного права. Завдання здійснення зовнішньополітичної діяльності України в іноземних державах покладено на дипломатичне представництво України за кордоном (далі – дипломатичне представництво).

Чимало досліджень діяльності дипломатичного представництва виконано українськими та зарубіжними вченими в політологічній та міжнародно-правовій науках, зокрема, Б.І. Гуменюком, О.П. Куликом, В.М. Репецьким, П.Д. Сардачук, О.В. Щербою та іншими. Проте, незважаючи на велику роль дипломатичного представництва в системі органів управління закордонними справами, питання його організації і діяльності в адміністративно-правовій науці практично не досліджені, що і є новим поглядом автора на проблему.

Завдання даної статті полягає в дослідженні адміністративно-правових аспектів організації та діяльності дипломатичного представництва України. При цьому головна увага приділена дослідженню місця дипломатичного представництва в системі органів управління закордонними справами, правових засад його організації та діяльності, класифікації, основних функ-

цій та деяких інших аспектів.

Згідно з п.2 Положення про дипломатичне представництво України за кордоном, що затверджене Розпорядженням Президента України від 22.10.1992 р. (далі – Положення про дипломатичне представництво), дипломатичне представництво є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб [1]. Поряд з цим фахівці з дипломатії розглядають дипломатичне представництво і як особливого роду державну установу, завданням якої є підтримка і розвиток офіційних стосунків з країною перебування, захист прав та інтересів своєї держави, її громадян і юридичних осіб [2, с.27; 3, с.28].

Зробимо декілька зауважень щодо наведених визначень.

По-перше, на нашу думку, ні перше, ні друге визначення не є вичерпним. Вони не враховують особливостей системи Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України), її місце в організаційно-правовому механізмі виконавчої влади та не визнають дипломатичне представництво елементом цієї системи. Система МЗС України є складним утворенням, основними елементами якого є органи, структурні підрозділи, територіальні представництва, що в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою та з елементами інших систем.

Конкретизуючи положення щодо елементів системи МЗС України, зазначимо, що в якості останніх виділяємо центральний апарат МЗС України, дипломатичні представництва, консульські органи України за кордоном, представництва України при міжнародних організаціях, представництва МЗС на території України, організації, установи, що належать до його управління.

Згідно згаданого вище Положення про дипломатичне представництво керівництво ним здійснює МЗС України. У п.4 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України” від 12.07.2006 року [4] завдан-



ням МЗС України визначено керівництво дипломатичними представництвами та сприяння їх діяльності. Повністю поділяємо позицію російського фахівця Л. Федорова, який розглядає МЗС як “штаб широкої сітки дипломатичних представництв країни за кордоном” [5, с.28].

По-друге, запропоновані вище визначення дипломатичного представництва, на нашу думку, є не зовсім точними й з урахуванням того, що дипломатичне представництво в них визначається не як державний орган, а як державна установа України.

У науці теорії держави та права, а також адміністративного права всі державні організації, що входять в апарат державного управління, прийнято класифікувати на три групи: державні органи (органи державного управління), державні установи та державні підприємства, оскільки, як на це звертає увагу професор В.В. Копейчиков, вони відрізняються один від одного рядом істотних ознак [6, с.34].

Органом державної виконавчої влади (органом державного управління) є державна організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави й покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [7, с.72]. Державною установою ж є державна організація, котра під керівництвом державних органів (органів державного управління) здійснює діяльність не виробничого характеру в сфері охорони здоров'я, наукових досліджень, проектування, просвітницьких, навчально-виховних і тому подібних функцій. Наприклад, установи культури, освіти, охорони здоров'я [7, с.112; 8, с.84]. На основі наведеного вище порівняльного аналізу, доходимо висновку, що дипломатичне представництво є саме органом виконавчої влади (органом державного управління) України.

З урахуванням зазначеного, вважаємо доцільним на нормативному рівні закріпити насту-

пне визначення дипломатичного представництва: дипломатичне представництво є постійно діючим державним органом зовнішніх зносин України за кордоном, що входить в систему МЗС України та покликаний підтримувати міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб, а також здійснювати інші функції, передбачені чинними міжнародними договорами та законодавством України. Специфічність дипломатичних представництв полягає в тому, що виконуючи спеціальні функції та повноваження щодо забезпечення реалізації зовнішньої політики держави вони за своєю суттю і природою належать до системи адміністративно-політичних органів як підсистеми органів виконавчої влади – органів державного управління.

Дипломатичному представництву притаманні як загальні ознаки, що властиві будь-якому органу виконавчої влади, так і спеціальні. Загальними ознаками є наступні: дипломатичне представництво є елементом системи органів виконавчої влади та призначене для виконання певного виду державно-управлінської діяльності; має власний штат державних службовців та певну матеріальну базу; утворюється у державно-розпорядчому порядку; має певні елементи організації і діяльності: функції, завдання, повноваження, організаційну будову, форми та методи управління; має офіційне найменування та атрибути з державною символікою тощо [7, с.69-72; 9, с.8-10].

Щодо спеціальних ознак, то можемо запропонувати наступний їх перелік: 1) дипломатичне представництво є елементом системи МЗС України, підвітне йому та підконтрольне; 2) має пріоритетною сферою діяльності управління політичними зносинами з країною перебування; 3) на відміну від тимчасових закордонних державних органів, що створюються не для вирішення певних завдань, є постійно діючим органом; 4) є закордонним органом МЗС України та розташовується, як правило, в столиці країни перебування; 5) має специфічні елементи власної організації і діяльності (фун-



кції, завдання, повноваження, організаційну будову тощо).

Важливим питанням в теорії та практиці управління закордонними справами є виділення окремих видів дипломатичних представництв. Поширеною є класифікації дипломатичних представництв на посольства, місії та інші дипломатичні представництва. Критерієм поділу у даному випадку є рівень розвитку дипломатичних відносин між країнами.

Посольства є представництвами найвищого дипломатичного класу. Місії вважаються нижчими за рангом дипломатичними представництвами. Питання про те, якою має бути форма дипломатичного представництва – посольством чи місією, вирішується власне державами. З точки зору міжнародного права і посольства і місії як органи рівноправних держав мають однаковий правовий статус. З точки зору ж адміністративного права посольства і місії відрізняються певними організаційно-правовими особливостями. Іншими дипломатичними представництвами є дипломатичні представництва, що через ту чи іншу причину (як правило політичну) мають іншу назву ніж посольство та місія [8, с.46]. У дипломатичній практиці вони зустрічаються досить рідко та поступово перетворюються на історичний анахронізм.

Зазначимо, що відмінність між посольствами і місіями в дипломатичній практиці поступово зникає, залишається тільки з питань дипломатичного протоколу. Більшість країн вже більше як півстоліття обмінюються дипломатичними представництвами лише у формі посольств [5, с.14]. Україна сьогодні має дипломатичні представництва також лише у формі посольств. Саме тому, доречним вважаємо розробку та прийняття Положення про посольство України (замість Положення про дипломатичне представництво України за кордоном).

Ще одним важливим аспектом, що стосується організації та діяльності дипломатичного представництва, є точне визначення його функцій. Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [10] у ч.1 ст.3 функціями дипломатичного представництва визна-

чає наступні: представництво акредитуваної держави в країні перебування; захист в державі перебування інтересів акредитуваної держави та її громадян, в межах, що допускаються міжнародним правом; ведення переговорів з урядом країни перебування, з'ясування всіма законними засобами умов та подій в країні перебування та повідомлення про них уряду акредитуваної держави; поширення дружніх відносин між акредитуваною державою та державою перебування, розвиток взаємовідносин між ними в області економіки, культури та науки. У певних випадках дипломатичне представництво може виконувати консульські функції. Аналіз норм Віденської конвенції дозволяє узагальнено виділити представницьку, інформаційну, захисну, консульську, а також функцію розвитку співробітництва та ведення переговорів дипломатичного представництва. Підтримуємо думку Л.В. Павлової, котра зазначає, що Віденська конвенція регламентує лише основні функції діяльності дипломатичних представництв, тому їх найбільш детальна регламентація має міститись у нормативних актах держав, що визначають положення дипломатичних представництв [11, с.8]. У Положенні про дипломатичне представництво функції, що перераховані Віденською конвенцією, не отримали деталізації та подальшого розвитку.

Правову основу організації та діяльності дипломатичного представництва становлять широке коло нормативних джерел. У ч.2 ст.2 Положення про дипломатичне представництво визначено, що діяльність дипломатичного представництва базується на положеннях Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., двосторонніх та інших багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування, а також цього Положення. Щодо національного законодавства, то базовий блок становлять Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про державну службу”, “Про дипломатичну службу”, Основні напрями зовнішньої політики України та інші.



Важливу роль відіграють акти Президента України – Укази та розпорядження. Щодо останнього, то саме розпорядженням Президента України затверджене Положення про дипломатичне представництво. Те, що саме Президент України має затверджувати Положення про дипломатичне представництво, заперечень не викликає, оскільки саме він відповідно до п.1 ч.1 ст.106 Конституції України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю України. Дискусійним, з нашої точки зору, є затвердження вищезгаданого Положення у формі такого акта Президента України, як розпорядження.

По-перше, зазначимо, що українська практика йде шляхом затвердження положень про відповідні центральні та інші органи виконавчої влади постановами Кабінету Міністрів України, але з урахування розподілу повноважень у сфері зовнішньополітичної діяльності, Положення про дипломатичне представництво, на нашу думку, має затверджуватись указом Президента України.

По-друге, Положення “Про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні” та Положення “Про торговельно-економічну місію у складі закордонної дипломатичної установи України”, що є підрозділом дипломатичного представництва, також затверджені відповідними Указами Президента України.

По-третє, юридична природа указів та розпоряджень Президента України є зовсім різною. Указ Президента України є правовим актом глави держави, що, як правило, має нормативну силу, розрахований на багаторазове застосування, адресований до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів і організацій та видається на основі та на виконання Конституції і законів України. Розпорядження ж Президента України є актом індивідуально-організаційного характеру і норм права зазвичай не містить [8, с.139-140].

По-четверте, затвердження Положення про дипломатичне представництво розпорядженням Президента суперечить чинному законодавству України. Про це свідчить той факт, що Указ Президента України “Про Положення

про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України”, котрий нормативно регулює вибір правової форми актів Президента України стосовно тих чи інших рішень, у абз.2 п.3 прямо вказує, що указами Президента України оформляються рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) [12]. Положення про дипломатичне представництво, звичайно, розраховано на багаторазове застосування та має нормативну силу. Отже, підсумовуючи вищезазначене, на нашу думку, доцільним є затвердження Положення про дипломатичне представництво за кордоном (можливо Положення про посольство України) саме Указом Президента України. Крім того, враховуючи, що в Розпорядження з 22.10.1992 р. не вносились жодна зміна, звичайно, ряд положень в ньому давно застаріли та потребують значної новелізації.

Організаційно-правові засади діяльності дипломатичного представництва визначають також постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти МЗС України та інших центральних органів виконавчої влади України. Крім того, у повсякденній роботі дипломатичне представництво керується актами голови дипломатичного представництва. Дипломатичне представництво, що розташоване на території іноземної держави, має дотримуватись і національного законодавства країни перебування.

Підсумовуючи, підкреслимо, що дипломатичне представництво як один з найнеобхідніших та найважливіших органів МЗС України зараз перебуває у стані перманентного пристосування до нових реалій та завдань, що ставляться перед ним. Враховуючи невеликий строк незалежності нашої держави, слід зазначити, що дипломатичній службі України вдалося досягнути певних успіхів на шляху реформування. Але реформування є тривалим процесом, тож і сьогодні, як і центральний апарат, так і окремі органи МЗС України потребують суттєвих перетворень з метою вдосконалення власної організації та діяльності.



## ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядженням Президента України «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22.10.1992 р., № 166/92-рп // Зібрання законодавства України. –2000. –Т.5. –5(Р/П)2.
2. Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби. –К.: Либідь, 1998. –248 с.
3. Сардачук П.Д., Кулик О.П. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи: Навч. посібник. –К.: Україна, 2001. –176 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів «Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 р. // Урядовий кур'єр. –26.07.2006. –№ 137.
5. Федоров Л. Дипломат и консул. –М.: Изд-тво “Международные отношения”, 1965. –168 с.
6. Копейчиков В.В. Механизм советского государства. –М.: “Юридическая литература”, 1968. –215 с.
7. Адміністративне право України: Підручник /Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дяченко О.В. та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. –К.: Юрінком Інтер, 2005. –544 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т.: Т.1. Загальна частина /Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. –К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. –592 с.
9. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. –К.: Наукова думка, 1979. –150 с.
10. Віденська конвенція про дипломатичні зносини. 18.04.1961 р. // Міжнародне право в документах /За заг. ред. М.В. Буроменьського. –Х., 2003.
11. Павлова Л.В. Функции дипломатических представителей и их обязанности в отношении страны пребывания: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. –М., 1968. –21 с.
12. Указ Президента України «Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.10.2006 р. // Офіційний вісник України. –2006. –№ 47. –Ст.3123.

*Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: адміністративно-правові аспекти організації та діяльності // Форум права. -2008. -№ 2. -С.453-457 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08fsaotd.pdf>*

Досліджуються адміністративно-правові аспекти організації та діяльності дипломатичного представництва України за кордоном, а саме місце дипломатичного представництва в системі органів управління закордонними справами, правові засади його організації та діяльності, основні функції та інші аспекти.

\*\*\*

*Федчишин С.А. Дипломатическое представительство Украины за границей: административно-правовые аспекты организации и деятельности*

Исследуются административно-правовые аспекты организации и деятельности дипломатического представительства Украины за границей, а именно место дипломатического представительства в системе органов управления иностранными делами, правовые основы его организации и деятельности, основные функции и другие аспекты.

\*\*\*

*Fedchishin S.A. Diplomatic representatives of Ukraine abroad: administrative-legal aspects of the organization and activity*

Administrative-legal aspects of the organization and activity of diplomatic representatives of Ukraine abroad, namely a place of diplomatic representatives in system of controls by foreign affairs, legal bases of its organization and activity, the basic functions and other aspects are investigated.