

УДК [342.951 : 351.82](477)

Конопляник О. С., викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін ЛьвДУВС

Адміністративно-правове регулювання охорони дипломатичних представництв іноземних держав підрозділами внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання охорони дипломатичних представництв підрозділами внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. Проаналізовано чинні нормативно-правові акти України з метою усунення прогалин у правовому регулюванні діяльності підрозділів внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: підрозділ внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, охорона, захист, дипломатичне представництво.

Статья посвящена исследованию административно-правовому регулированию охраны дипломатических представительств подразделениями внутренних войск Министерства внутренних дел Украины. Проанализированы действующие нормативно-правовые акты с целью устранения пробелов в правовом регулировании деятельности подразделений внутренних войск Министерства внутренних дел Украины.

Ключевые слова: подразделение внутренних войск Министерства внутренних дел Украины, охрана, защита, дипломатическое представительство.

The article is devoted to the research of the administrative regulation of diplomatic legations security provided by internal troops units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Comprehensive analysis of currently in force legislation of Ukraine has been carried out with the purpose to eliminate deficiencies in legal regulation of activity of internal troops units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: internal troops unit of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, security, protection, diplomatic legation.

Актуальність. Охорона дипломатичних представництв іноземних держав — це складний комплекс заходів, що вимагає від відповідних підрозділів внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України (далі — ВВ МВС) суворого дотримання нормативно установлених процедур, в основі яких лежать правові норми, що визначають завдання, функції та інші засадничі аспекти їх діяльності. Фактично, існування правових норм, які визначають вищезазначене, є передумовою для самого існування цих підрозділів і можливості провадити власну діяльність. Саме тому, актуальним видається дослідження правових основ здійснення охорони дипломатичних представництв іноземних держав підрозділами ВВ МВС.

Аналіз останніх досліджень. Незважаючи на те, що деякі аспекти окресленої проблематики були об'єктом наукових досліджень науковців різних галузей права, таких як: Т. І. Биркович [1; 2, с. 113–117], Д. М. Бахрах [3], С. В. Віднянський [4], В. В. Галуцько [5], Є. В. Курінний [6], О. М. Мельник [7], О. І. Остапенко [8], однак, адміністративно-правове регулювання охорони дипломатичних представництв іноземних держав підрозділами ВВ МВС досліджено фрагментарно. Відсутність монографічних розробок вчених, присвячених цій проблемі, обумовлюють актуальність нашого дослідження.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу адміністративно-правових норм, які регулюють діяльність підрозділів ВВ МВС щодо охорони дипломатичних представництв іноземних

держав, а також класифікація нормативно-правових актів, у яких містяться ці норми.

Основний матеріал. Правовим регулюванням охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС є система правових норм, які визначають комплекс дій спеціалізованих військових формувань, що входять до системи МВС України і призначені для оборони важливих державних об'єктів, щодо дипломатичних представництв іноземних держав, пов'язаних як із безпосереднім захистом об'єкта від будь-якого вторгнення чи нанесення збитків, так і з профілактичними заходами із попередження проникнення та загрози об'єктові охорони.

Адміністративно-правовим регулюванням охоплюється комплекс різних за своєю суттю груп відносин, об'єднання яких призводить до формування передумов здійснення ефективної діяльності щодо охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС.

Правове регулювання, як система нормативно-правових актів, за своєю сутністю є сукупністю міжнародних правових актів, законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають засади діяльності щодо охорони дипломатичних представництв.

Підтримуємо позицію Т. І. Биркович, якою здійснено систематизацію законодавчо-правової бази у сфері дипломатичної служби України. Зокрема, нею проаналізовано законодавчо-правову базу у сфері дипломатичної служби України і здійснено її класифікацію за рівнем значущості. До першого рівня віднесено Конституцію України як основний закон, у якому закладені основні правові засади діяльності органів державної влади, в тому числі і в зовнішній політиці. Другий рівень становлять міжнародні правові акти, що регулюють як державну службу загалом, так і дипломатичну зокрема. До нормативно-правових актів третього рівня належать прийняті Верховною Радою України закони, а також укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази та внутрішні інструкції Міністерства закордонних справ України та інші відомчі документи, що регламентують порядок проходження дипломатичної служби [1, с. 163].

Розвиваючи позицію Т. І. Биркович, зазначимо, що запропонована нею класифікація, хоча і стосується функціонування дипломатичної служби в цілому, проте її можна застосувати і щодо охорони дипломатичних представництв. Однак, якщо говорити про рівні правових документів, то, більш вірним, на нашу думку, до першого рівня слід було б віднести міжнародні документи та стандарти, які уніфікують міжнародні відносини у сфері дипломатичної діяльності. Національне законодавство, згідно із загальною теорією міжнародного права, повинно відповідати загальновизнаним міжнародним нормам та стандартам. Так, О. Ф. Скакун зазначає, що міжнародне право — частина національної системи права. У процесі укладання державою різних міжнародних договорів (угод, конвенцій), підписання міжнародних декларацій, вступу до міжнародних організацій національне право збагачується завдяки міжнародному — особливій галузі наддержавного права, що входить у його систему [9, с. 310]. Тож, природно, що національне законодавство займає нижчий рівень правового регулювання.

Таким чином, аналіз системи правового регулювання охорони дипломатичних представництв почнемо з розгляду міжнародних документів.

Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р [10]. (ратифікована УРСР 21 березня 1964 р. [11]) містить в собі норми, які вимагають від країн-учасниць дотримання певних стандартів щодо забезпечення безпеки дипломатичних місій (ст.ст. 22, 26, 27, 30, 45). Цей документ має принципове значення для формування передумов правового регулювання національного рівня розглядуваних питань.

Віденська конвенція про консульські зносини (1963 р.) [12] формує міжнародні стандарти у галузі консульських зносин, тож, відповідно, окремі її положення визначають основи діяльності держав-учасників в напрямку забезпечення безпеки функціонування консульських установ (ст. 27). Отже, положення цього міжнародного правового акта сформулювали загальні принципи, за якими здійснюється забезпечення охорони консульських установ.

Віденська конвенція про представництво держав у їх зносинах з міжнародними організаціями універсального характеру (1975 р.) [13] у статті 41 “Охорона приміщень, майна і архівів” містить норму про те, що у випадку, коли представництво тимчасово або остаточно відкликається, держава перебування повинна поважати і охороняти приміщення, майно і архіви представництва. Делегуюча держава, повинна вжити усі належні заходи, щоб звільнити державу перебування від цього особливого обов’язку як можна швидше.

Конвенція про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів (1973 р.) [14], у свою чергу, у статті 4 передбачає, що держави-учасниці співробітничать у справі запобігання згаданим злочинам.

Національний рівень правового регулювання здійснення охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС репрезентований сукупністю нормативно-правових документів, які за юридичною силою розподіляються на положення Конституції України, законів та підзаконних правових актів.

Питання охорони дипломатичних представництв у Конституції України не врегульовані. Конституція України є правовою основою для здійснення державної зовнішньої діяльності, що в свою чергу, вимагає налагодження дипломатичних відносин та формування мережі спеціальних дипломатичних та консульських установ.

Якщо в цілому говорити про дипломатичну діяльність на території України та за її межами з боку України, то правові засади й порядки організації дипломатичної служби України визначаються сукупністю законів України, сфера правового регулювання яких прямо не пов’язана з питанням, що досліджуються, серед яких – закони: “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р., “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 р., “Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки” від 23 квітня 1999 р., “Про дипломатичну службу” від 20 вересня 2001 р. [15].

Закон України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” від 26 березня 1992 р. № 2235-XII [16] комплексно визначає організаційно-правові засади функціонування підрозділів ВВ МВС. Його положеннями визначені структура, завдання, повноваження та функції підрозділів ВВ МВС. Стаття 2 цього документа одним із основних завдань внутрішніх військ визначає охорону дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України.

Відповідно до статті 3 Закону України “Про розформування Національної гвардії України” від 1 січня 2000 р. № 1363-XIV [17] виконання функцій щодо охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України покладено на Міністерство внутрішніх справ України.

Отже, законодавче регулювання охорони дипломатичних представництв зводиться, в основному, до визначення правового статусу суб’єктів цієї діяльності – підрозділів ВВ МВС.

Аналіз підзаконних правових актів почнемо з дослідження норм, що видає Президент України, який є найвпливовішою державною інституцією у сфері зовнішньої політики.

З метою забезпечення належних умов для здійснення дипломатичними представництвами та консульськими установами іноземних держав в Україні їх функцій було затверджене Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні [18].

Одним із засадничих документів щодо формування системи дипломатичних установ є Указ Президента України від 12.09.1994 р. № 517/94 “Про Програму розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні” [19].

Указом Президента від 17.12.1999 р. № 1586/99 “Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань” [20] закріплено передачу функції забезпечення охорони дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України до Міністерства внутрішніх справ України.

Принципове місце в системі правових актів Президента України щодо урегулювання питань охорони дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України є Директиви та Доручення Президента України. Слід відзначити положення Директиви “Щодо вжиття превентивних заходів, спрямованих на посилення громадської безпеки, охорони особливо важливих об’єктів” від 13 вересня 1999 р. №23/3134 [21] та Доручень: “Щодо здійснення превентивних заходів спрямованих на посилення громадської безпеки, охорони особливо важливих об’єктів” від 21 вересня 2001 р. № 7/3-209 [22]; “Щодо реалізації “Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні” від 18 вересня 2002 р. № 452/28775-01 [23]; “Щодо вжиття додаткових заходів для охорони акредитованих в Україні іноземних дипломатичних представництв та їх персоналу, попередження та відведення спрямованих проти них терористичних акцій, злочинних і провокаційних намірів” від 21 вересня 2001 р. № 7/3-209 [24].

Дослідження правової основи здійснення охорони дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України було б неповним без аналізу нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України: “Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій та іноземних держав, представництв та інших організацій в Україні” від 27 лютого 1995 р. № 146 [25], Розпорядження Прем’єр-Міністра України “Про забезпечення виконання Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні” [26] та Доручення Кабінету Міністрів України щодо виконання доручення президента України від 17.09.02 р. № 452/28775 “Щодо реалізації “Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні” від 02.06.03 р. № 36797 [27].

Перелічені правові документи створюють організаційні та правові передумови для можливості конкретним співробітникам ВВ МВС здійснювати заходи щодо охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав.

Конкретні заходи щодо дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України визначені у відомчих правових документах, серед яких, найбільш чисельними є нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України: накази, розпорядження МВС України, Накази Командуючого ВВ МВС України.

Звичайно, що класифікація нормативно-правових актів, які в сукупності становлять систему правового регулювання найбільш прийнятною є за юридичною силою, що і

було відображено вище. Однак цей поділ не є єдиним. Їх також можна групувати, визначивши іншу систему критеріїв. Зокрема, нормативно-правові акти також можна класифікувати в залежності від:

1. регулюючого впливу на окремі групи відносин, пов'язані із охороною дипломатичних представництв (правові акти, які визначають відносини розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій та іноземних держав, представництв та інших організацій в Україні, їх матеріальне забезпечення; взаємовідносини дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав з органами державної влади та правоохоронними органами у питаннях охоронної діяльності);

2. впливу на групи відносин, пов'язаних із функціонуванням підрозділів ВВ МВС (правові акти, які визначають засади підбору, розстановки, порядку проходження служби співробітників ВВ МВС, їх правий статус, засади соціального захисту тощо);

3. впливу на групи відносин, пов'язаних із процедурою організації охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС (правові акти, що визначають систему заходів, які здійснюються суб'єктами охорони);

4. впливу на групи відносин, пов'язаних із відносинами з іншими компетентними публічними органами та організаціями (правові акти, спрямовані на формування передумов організації спільної діяльності суб'єктів охорони з іншими органами та організаціями для реалізації покладених на них завдань).

Висновки. На підставі викладеного вище підсумуємо:

1. Правовим регулюванням охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС є система правових норм, які визначають комплекс дій спеціалізованих військових формувань, що входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для оборони важливих державних об'єктів, щодо дипломатичних представництв іноземних держав, пов'язаних як із безпосереднім захистом об'єкта від будь-якого вторгнення чи нанесення збитків, так і з профілактичними заходами із попередження проникнення та загрози об'єктові охорони.

2. Адміністративно-правовим регулюванням охоплюються норми: які визначають засади структурної побудови підрозділів ВВ МВС, безпосереднім завданням яких є охорона дипломатичних представництв (створення, функціонування, реорганізація і ліквідація цих підрозділів, а також підприємств, установ та організацій, які забезпечують її діяльність (науково-дослідних, лікувальних, навчальних тощо); які встановлюють правовий статус підрозділів ВВ МВС щодо охорони дипломатичних представництв (функції, завдання, компетенція, форми і методи діяльності); які визначають засади внутрішньоорганізаційної діяльності підрозділів ВВ МВС (засади управління, планування роботи, координації тощо); які визначають різні напрямки зовнішньої та внутрішньосистемної взаємодії підрозділів ВВ МВС з правоохоронними органами у питаннях щодо охорони дипломатичних представництв; які визначають різні аспекти кадрової роботи у цих підрозділах; які визначають напрямки контрольної діяльності під час здійснення заходів охорони дипломатичних представництв; які визначають юрисдикцію та процедури адміністративного примусу в діяльності підрозділів ВВ МВС.

3. Особливістю правового регулювання здійснення охорони дипломатичних представництв підрозділами ВВ МВС є поєднання міжнародно-правових стандартів у сфері діяльності дипломатичних представництв із нормами національного законодавства (законів, підзаконних та відомчих правових актів), які визначають правовий

статус підрозділів ВВ МВС, їх завдання, компетенцію та функції, а також процедурні аспекти проведення системи заходів охорони.

4. Характеристика правових актів засвідчує, що:

- міжнародні правові акти, в першу чергу, формують стандарти дипломатичної діяльності, проте, також містять норми, які гарантують безпеку і встановлюють для держави, на території якої розміщується дипломатичне представництво, обов'язок організації його охорони;

- в законах України (які є не чисельними з розглянутого питання) в переважній більшості закріплюються міжнародні стандарти, що надають можливість формувати підзаконну основу для провадження охоронної діяльності щодо дипломатичних представництв;

- найбільше є підзаконних правових актів з окресленої проблематики (правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також відомчі правові акти МВС України), що пояснюється необхідністю детальної регламентації засад охоронної діяльності щодо дипломатичних представництв через їхню стратегічну важливість для формування позитивного іміджу України та ефективної системи міждержавних зносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Биркович Т. І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тетяна Іванівна Биркович. — Запоріжжя, 2007. — 183 с.
2. Биркович Т. І. Правові засади кадрового забезпечення дипломатичної служби України / Т. І. Биркович // Зовнішня торгівля: право та економіка. — 2007. — № 1. — С. 113—117.
3. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1996. — 368 с.
4. Віднянський С. В. Дипломатична служба України / С. В. Віднянський // Енциклопедичний словник-довідник [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966.../19.pdf>
5. Галуцько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Галуцько, О. М. Єшук // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. — 2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua>
6. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Євген Володимирович Курінний. — Київ, 2004. — 428 с.
7. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. М. Мельник. — Київ, 2004. — 208 с.
8. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / [за заг. ред. доц. О. І. Остапенка]. — Львів: ЛІВС, 2002. — 252 с.
9. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник / О. Ф. Скакун. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 520 с.
10. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р (ратифікована з обмовкою Указом Президії ВР СРСР № 2208-VI від 11.02.64 р. Указом Президії ВР УРСР від 21.03.64 р.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_048/conv
11. Про ратифікацію Віденської конвенції про дипломатичні зносини: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 21 березня 1964 р. // Відомості Верховної Ради. — 1964. — № 13. — ст. 199.
12. Віденська конвенція про консульські зносини 1963 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_047/conv.
13. Віденська конвенція про представництво держав у їх зносинами з міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/10.htm>
14. Конвенція про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів 1973 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_389

15. Віднянський С. В. Дипломатична служба України / С. В. Віднянський // Енциклопедичний словник-довідник. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966.../19.pdf>
16. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 березня 1996 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 29. – ст. 397.
17. Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11 січня 2000 р. № 1363-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – ст. 48
18. Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні: Указ Президента України від 10 червня 1993 р. № 198/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/198/93>
19. Про Програму розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні: Указ Президента України від 12.09.1994 р. № 517/94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/517/94>
20. Про передачу підрозділів Національної гвардії України до складу інших військових формувань: Указ Президента України від 17.12.1999 р. № 1586/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1586/99
21. Щодо вжиття превентивних заходів, спрямованих на посилення громадської безпеки, охорони особливо важливих об'єктів: Директива Президента України від 13 вересня 1999 р. №23/3134. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/517/94
22. Щодо здійснення превентивних заходів спрямованих на посилення громадської безпеки, охорони особливо важливих об'єктів: Доручення Президента України від 21 вересня 2001 р. № 7/3-209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/517/94
23. Щодо реалізації “Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні: Доручення Президента України від 18 вересня 2002 р. № 452/28775-01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: library.iapm.edu.ua/metod_disc/pdf/3865_Pravo_zov_vidn.pdf
24. Щодо вжиття додаткових заходів для охорони акредитованих в Україні іноземних дипломатичних представництв та їх персоналу, попередження та відведення спрямованих проти них терористичних акцій, злочинних і провокаційних намірів: Доручення Президента України від 21 вересня 2001 р. № 7/3-209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/517/94
25. Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій та іноземних держав, представництв та інших організацій в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 146. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/146-95-%D0%BF>
26. Про забезпечення виконання Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.12.1994 № 915-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/517/94>
27. Щодо виконання доручення президента України від 17.09.02 р. № 452/28775 “Щодо реалізації “Програми розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні”: Доручення Кабінету Міністрів України від 02.06.2003 р. № 36797 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/517/94