

Федчишин С. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права,
заступник декана господарсько-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОРУШЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНОГО ПРОТОКОЛУ В КОНТЕКСТІ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОСТУПКІВ ПРАЦІВНИКІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено аналізу порушень дипломатичного протоколу в контексті дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби України, визначенню можливостей та особливостей притягнення працівників дипломатичної служби України до дисциплінарної відповідальності на підставі порушення ними дипломатичного протоколу.

Ключові слова: дипломатична служба України, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок, дипломатичний протокол.

Постановка проблеми. Дипломатична служба України є видом державної служби, від якої за сучасних умов безпосередньо залежить ефективність реалізації зовнішньої політики України, успіх у проведенні соціальних, економічних та інших внутрішньодержавних реформ, здатність оперативно і адекватно реагувати на виклики та загрози національній безпеці України. Невід'ємною складовою реформування дипломатичної служби є протидія корупції та підвищення вимог до працівників дипломатичної служби України, забезпечення дотримання ними службової дисципліни. У цьому сенсі важливого значення набуває вдосконалення дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України, що є одним з ефективних засобів забезпечення службової дисципліни, дослідження її теоретичних та організаційно-правових засад. Безпосередньо це стосується дослідження дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби, особливостей їх окремих видів, у тому числі й аналізу порушень дипломатичного протоколу в контексті дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців не є обділеними увагою науковців, вони аналізуються в працях багатьох вчених як з адміністративного (Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Гіунова, Л.С. Єрмоленко-Князєва, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута, Н.Р. Нижник, О.Р. Сторожук та ін.), так і трудового права (В.С. Венедіктов, Н.М. Вапнярчук, М.І. Іншин, Ю.В. Макаренко, Н.М. Неумивайченко, О.В. Селецький та ін.). Вченими аналізуються теоретичні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, як її матеріально-правові, так і процесуально-правові аспекти, досліджуються особливості дисциплінарної відповідальності окремих видів держслужбовців, у тому числі працівників дипломатичної служби України. У свою чергу, жодним чином не применшуючи добробку вчених, доводиться констатувати, що інститут дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України сьогодні все ж залишається малодослідженим. Окремі

аспекти дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби є взагалі недослідженими або ж дослідженими фрагментарно, залишається й низка дискусійних позицій. Одним із таких питань, що потребує аналізу, є визначення можливості та особливостей притягнення працівників дипломатичної служби України до дисциплінарної відповідальності з підстави порушення ними дипломатичного протоколу. Саме така мета і ставилась автором під час написання наукової статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. У довідкових джерелах під поняттям «дипломатичний протокол» (від грецьк. «protokollon», «protos» – «перший», «kolla» – «клеїти») прийнято розуміти сукупність загальноприйнятих норм, правил, традицій та умовностей, яких дотримуються уряди, державні установи, відомства закордонних справ, дипломатичні представництва, місії та представництва при міжнародних організаціях, офіційні особи та члени їхніх родин у міжнародному спілкуванні з урахуванням місцевої практики [1, с. 366]. Що стосується розуміння природи дипломатичного протоколу, то у науці сьогодні відсутня єдність поглядів щодо цього питання. Дипломатичний протокол розглядають як різновид міжнародно-правового звичаю, як правила міжнародної ввічливості та ін. [2, с. 115–121]. Проте, незважаючи на неоднозначність сприйняття природи дипломатичного протоколу, вченими не оспорується самостійність існування протокольних правил поведінки та їх важливе значення у регулюванні сучасних міждержавних відносин.

Відзначимо деякі риси дипломатичного протоколу, які слід враховувати під час аналізу питання щодо можливості й особливостей дисциплінарної відповідальності за порушення протокольних правил. По-перше, це те, що дипломатичний протокол супроводжує значну кількість зовнішньополітичних заходів за участю працівників вітчизняної дипломатичної служби – як тих, що проходять службу в Україні, так і під час їх довготермінового відрядження за кордоном (нанесення державних та інших візитів, вручення вірчих грамот, організація зустрічей та прийомів, скликання і проведення міжнародних конференцій, проведення переговорів, підписання міжнародних договорів, відзначення святкових і траурних подій тощо). До того ж, працівники дипломатичної служби не лише є учасниками протокольних заходів у власних зовнішньополітичних контактах, а й здійснюють протокольне забезпечення міжнародної діяльності Президента України, Прем'єр-міністра та інших вищих посадових осіб України. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. здійснення функцій дипломатичного протоколу у сфері забезпечення зовнішніх зносин з іншими державами, міжнародними організаціями є однією з основних функцій дипломатичної служби України [3].

По-друге, це обов'язковий характер правил дипломатичного протоколу. Прикметним є те, що дотримання дипломатичного протоколу є обов'язковим, незважаючи на те, що в нормах міжнародного права відсутня їх вичерпна систематизація і чітка нормативно-правова регламентація. Правила дипломатичного протоколу є досить оригінальним видом соціальних норм, що знаходяться одночасно на межі та у сфері впливу права, політики та етики, залишаючись при цьому сьогодні значною мірою саме даниною звичаю. Слід підкреслити, що у зв'язку з комплексною природою протоколу іноді досить складно відрізнити юридично обов'язкову норму дипломатичного протоколу від звичайних вимог ввічливості. До того ж ця комплексна природа доповнюється значною багатоманітністю протокольних норм, їх національною специфікою в окремих державах. У міжнародних відносинах сьогодні беруть участь близько 300 держав, кожна з яких має свою культуру, традиції та звичаї, які більшою або меншою мірою відзначаються на дипломатичному протоколі. Як вказує О.П. Сагайдак, «складним теоретичним та практичним продовжує залишатись питання про те, в яких випадках норми дипломатичного протоколу є юридично обов'язковими, оскільки виходять із міжнародних договорів та звичаїв, а в яких – це правило міжнародної ввічливості. Складність протоколу полягає у його строкатості та заплутаності. Досі немає жодного офіційного кодексу протоколу, а його правила не можуть бути уніфікованими (наприклад, у країнах, що сповідують мусульманську релігію, з одного боку, та в країнах християнських – з іншого; у країнах, у яких збереглися феодалні титули та звання, і в країнах, де ці титули та звання скасовані, чи, наприклад, у країнах, де існує рівноправ'я жінок та чоловіків, і в країнах, де цього немає...» [4, с. 48].

Міжнародно-правові норми, що регулюють особливості дипломатичного протоколу, взаємодіють із національним законодавством окремих держав, доповнюються особливостями їх місцевої протокольної практики і т.д. При цьому у ряді держав спостерігається спроба систематизації національних правил протоколу шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. Наприклад, можна відзначити Указ Президента Республіки Казахстан «Про затвердження Державного протоколу Республіки Казахстан» від 12 жовтня 2006 р. [5], Закон Киргизької Республіки «Про Державний протокол Киргизької Республіки» від 11 квітня 2012 р. [6], Указ Президента Російської Федерації «Основні засади державної протокольної практики» від 16 вересня 2004 р. [7], Закон Республіки Туркменістан «Про Державний протокол» від 14 грудня 2002 р. [8] та ін.

По-третє, це, як правило, шкідливий характер порушень дипломатичного протоколу. В літературі вказують на можливі моральні, політичні та інші негативні наслідки порушень протоколу. Наприклад, П.Ф. Лядов підкреслює, що «порушення правил дипломатичного протоколу певною державою, особливо умисне, прийнято розглядати не тільки як порушення міжнародної ввічливості, а і як фактор нанесення серйозної шкоди авторитету та престижу держави» [9, с. 126]. З позиції О.П. Сагайдак, порушення дипломатичного протоколу «може розцінюватись як певний демонстративний крок або елементарне невігластво і вплинути на зниження авторитету держави на міжнародній арені, а часом і спричинити напругу в міждержавних відносинах» [4, с. 44]. Ф.Ф. Молочков відзначає, що порушення дипломатичного протоколу може спричинити шкоду престижу, честі та гідності іншої держави, його керівникам або офіційним представникам та, відповідно, призвести до певних ускладнень у взаємовідносинах між державами [10, с. 14].

Ф.Ш. Ларіна у дисертаційному дослідженні «Дипломатичний протокол у праві зовнішніх зносин» доходить висновку, що порушення норм дипломатичного протоколу тягне юридичну, а саме міжнародно-правову відповідальність, зокрема щодо держави-порушника застосовуються контрзаходи (реторсія, сатисфакція) [11].

Таким чином, поведінка працівника дипломатичної служби України, що проявлялась у недотриманні ним дипломатичного протоколу, може перебувати у безпосередньому причинно-наслідковому зв'язку зі шкодою, яка була завдана не лише відносинам у сфері службової діяльності, а й міжнародному авторитету держави, щодо якої такі порушення відбулися, стати причиною застосування цією державою відповідних контрзаходів стосовно України, спричинити значне погіршення і ускладнення її дипломатичних відносин та інші негативні наслідки. Відповідні обставини обов'язково мають враховуватись під час вироблення вимог до працівників вітчизняної дипломатичної служби, забезпечення дотримання ними службової дисципліни, а також внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства про дипломатичну службу.

Проте, слід мати на увазі й те, що порушення дипломатичного протоколу, з огляду на багатоманітність його правил та їх різну важливість, може бути і досить незначним, щоб спричинити шкідливі наслідки. Як наголошується у наукових джерелах, «протокол багатогранний і різноманітний... Відповідно і «ціна» протокольної помилки також різна. Так, неправильне розташування державних прапорів під час офіційної церемонії зустрічі високого закордонного гостя може в одному випадку призвести до дипломатичного протесту, а в іншому – до дострокового припинення візиту і ще серйозніших наслідків. Помилка у розміщенні столових приборів під час дипломатичного обіду зазвичай до розриву відносин не призведе, а лише викличе іронічну посмішку гостей. Водночас порушений порядок розміщення гостей за столом, здійснений господарями без попередньої згоди з гостем, може бути сприйнятий останнім як свідоме приниження гідності його самого і його країни» [12, с. 13]. Отже, шкідливі наслідки порушень дипломатичного протоколу, їх наявність або відсутність, ступінь безпосередньо залежать від виду порушених протокольних норм, їх значення, характеру відповідних порушень та деяких інших обставин.

Поряд із цим необхідно відзначити й той факт, що порушення дипломатичного протоколу може і взагалі не мати шкідливого характеру. Як свідчить дипломатична практика, порушення існуючих вимог дипломатичного протоколу у відносинах між державами та міжнародними організаціями, відступ від протокольних норм може бути завчасно погодженим між відповідними державами-контрагентами та відбуватись із прямого дозволу держави, стосовно якої такі порушення мали місце, може розглядатись як публічна демонстрація підтримки однією державою іншої та ін. [Див.: 13 та ін.]

Відповідно до ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [14]. Чи може вважатись дисциплінарним проступком та бути підставою дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України порушення ними

норм дипломатичного протоколу? Відповідь на це питання безпосередньо пов'язана, з однієї сторони, зі встановленням наявності (або відсутності) у конкретному порушенні дипломатичного протоколу формально-юридичних ознак дисциплінарного проступку, що передбачені чинним законодавством України, та його юридичною кваліфікацією, а з іншої – із вирішенням проблеми відмежування порушень дипломатичного протоколу, які можуть розглядатись як дисциплінарні проступки працівників дипломатичної служби і тягнути для них юридичні наслідки, від малозначних дисциплінарних проступків.

Говорячи про юридичну оцінку порушень дипломатичного протоколу, слід звернути увагу, що порушення дипломатичного протоколу у якості окремого виду дисциплінарного проступку у чинному законодавстві не визначено. Відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. працівники дипломатичної служби притягаються до дисциплінарної відповідальності з підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» [3]. До останніх належать 14 видів дисциплінарних проступків, зокрема:

- порушення Присяги державного службовця;
- порушення правил етичної поведінки державного службовця;
- вияв неповаги до держави, державних символів України, українського народу;
- дії держслужбовця, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- недотримання правил внутрішнього службового розпорядку та ін. [14, ст. 65].

За сучасного стану нормативного регулювання порушення дипломатичного протоколу залежно від обставин справи все ж можуть бути кваліфіковані як дисциплінарні проступки, зокрема у формі «невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків» (п. 5 ч. 2 ст. 65 [14]), «порушення правил етичної поведінки» (п. 2 ч. 2 ст. 65 [14]), «дій, що шкодять авторитету державної служби» (п. 4 ч. 2 ст. 65 [14]) та ін. Так, обов'язок працівників дипломатичної служби дотримуватись дипломатичного протоколу має нормативне підґрунтя у національному законодавстві. Згідно з ч. 2 ст. 30 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. службовці дипломатичних установ України «повинні поважати закони, правила і традиції країни перебування, ... гідно представляти Україну» [3]. У п. 2.6. Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби в Україні від 04 серпня 2010 р., закріплено безпосередній обов'язок державних службовців «дотримуватись установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян» [15]. Водночас норми дипломатичного протоколу часто містять вимоги саме до етики поведінки, а тому їх порушення службовцем з урахуванням спричинених наслідків та інших обставин можуть вважатись порушеннями морально-правового характеру і кваліфікуватись як вчинки, що дискредитують державну (дипломатичну) службу, дії, що ганьблять працівника дипломатичної служби та дискредитують орган (установу), в якому він працює.

Проте, у перспективі з огляду на спеціалізований характер дипломатичної служби, значне розширення міждержавних

відносин та значення дотримання протокольних норм у міждержавних зносинах, можливим було б законодавчо закріпити окремий, спеціальний вид дисциплінарного проступку працівників дипломатичної служби, пов'язаний із порушенням відповідних норм (текстуально, наприклад, «порушення дипломатичного протоколу»). Склад «порушення дипломатичного протоколу» як дисциплінарного проступку працівників дипломатичної служби можна охарактеризувати наступним чином.

Об'єкт. Під об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця в адміністративно-правовій науці розуміють суспільні відносини, що виникають при проходженні державної служби та виконанні службових обов'язків [16, с. 76]. У зв'язку з цим безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку «порушення дипломатичного протоколу» працівників дипломатичної служби пропонуємо вважати службові відносини у сфері дипломатичної служби України, пов'язані з дотриманням дипломатичного протоколу у зносинах України з іншими державами, міжнародними організаціями, їх представниками.

Об'єктивна сторона, насамперед, виражається в діянні, що може мати форму як активної (дії або сукупності дій), так і пасивної поведінки (бездіяльності), зміст якої складає порушення норм дипломатичного протоколу. Конкретні ж форми діяння «порушення дипломатичного протоколу» можуть бути надзвичайно різноманітними з огляду на багатоманітність протокольних норм, їх відмінності в різних країнах. До ознак об'єктивної сторони також належать час, місце, спосіб вчинення дисциплінарного проступку та ін.

Суб'єктом проступку є працівник дипломатичної служби України. Поняття «працівники дипломатичної служби» є родовим та згідно чинного законодавства об'єднує два види державних службовців: а) дипломатичних працівників – держслужбовців, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг; б) адміністративно-технічних працівників – держслужбовців, які здійснюють адміністративно-технічне обслуговування системи органів дипломатичної служби України. Зокрема, суб'єктами проступку можуть бути працівники дипломатичної служби, до посадових обов'язків яких безпосередньо входить протокольне забезпечення заходів МЗС України, закордонної дипломатичної установи, певного органу, посадової особи (так звані «протоколісти») тощо. «Протоколісти», порівняно з іншими працівниками дипломатичної служби, повинні нести підвищену дисциплінарну відповідальність, що має відбиватись на виді обраного для застосування до них дисциплінарного стягнення.

Суб'єктивна сторона проступку «порушення дипломатичного протоколу» характеризується виною (умисною або необережною), а також метою та мотивом. Мета та мотив як ознаки суб'єктивної сторони можуть бути різними.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі **висновки**:

1. Визначення можливості та особливостей притягнення працівників дипломатичної служби України до дисциплінарної відповідальності з підстави порушення дипломатичного протоколу є важливою теоретико-прикладною проблемою, лише окремі аспекти якої розглянуті в межах цієї наукової статті. Порушення працівником дипломатичної служби дипломатичного протоколу відповідно до чинного законодавства України за певних умов все ж може бути кваліфіковано як дисциплінарний проступок (зокрема як «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків» та ін.) та тягнути для порушника дисциплінарну відповідальність, проте лише на підставі встанов-

лення уповноваженою особою наявності у діях (бездіяльності) відповідного працівника формальних ознак дисциплінарного проступку, що визначені законодавством України (протиправний характер, винність тощо).

2. З огляду на досить особливу природу та багатоманітність правил дипломатичного протоколу питання про наявність (або відсутність) у діянні працівника дипломатичної служби проступку у зв'язку з порушенням ним дипломатичного протоколу, визнання такого порушення малозначним або таким, що взагалі не має тягнути юридичні наслідки, у кожному конкретному випадку мають вирішувати уповноважені на те особи, виходячи із обставин конкретної справи, вини службовця, тяжкості проступку, його наслідків та ін. Загалом можливим і допустимим у перспективі було б законодавче закріплення «порушення дипломатичного протоколу» як окремого спеціального складу дисциплінарного проступку працівників вітчизняної дипломатичної служби.

Література:

1. Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / [Л.В. Губерський, В.А. Вергун, В.І. Головченко та ін.]. – К.: Знання, 2004. – Т. 2. – 812 с.
2. Черняк Л.Ю. Правила дипломатического протокола как разновидность международного обычая / Л.Ю. Черняк // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 4(59). – С. 115–121.
3. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III зі змін. та доп. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881
4. Сагайдак О.П. Дипломатичний протокол та етикет: [навч. посіб.] / О.П. Сагайдак. [2-ге вид., перероб і доп.]. – К.: Знання, 2006. – 380 с.
5. Об утверждении Государственного протокола Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 12 октября 2006 г., № 201, с измен. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30074263.
6. О Государственном протоколе Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 11 апреля 2012 г., № 32, с измен. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/212>.
7. Основные положения государственной протокольной практики Российской Федерации: Указ Президента России от 16 сентября 2004 г., № 1183. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stategovernor.admhmao.ru>.
8. О Государственном протоколе: Закон Республики Туркменистан от 14 декабря 2002 г., № 158-П. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6786.
9. Лядов П.Ф. Дипломатический протокол и протокольная служба / П.Ф. Лядов // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2(23). – С. 125–138.
10. Молочков Ф.Ф. Дипломатический протокол и дипломатическая практика / Ф.Ф. Молочков [2 изд., доп.]. – М.: Междунар. отношения, 1977. – 256 с.

11. Ларина Ф.Ш. Дипломатический протокол в праве внешних сношений: автореф. дисс. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук.: спец.: 12.00.10 «Международное право; европейское право» / Ф.Ш. Ларина. – Казань, 2008. – 24 с.
12. Калашник Г.М. Вступ до дипломатичного протоколу та ділового етикету: [навч. посіб.] / Г.М. Калашник. – К.: Знання, 2007. – 143 с.
13. Дж. Керри демонстративно нарушил протокол Комиссии Украина-НАТО, пропустив выступить сначала А. Дешицу // Информационное агентство «УНИАН», 02 апреля 2014 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/politics/903020-kerri-demonstrativno-narushil-protokol-komissii-ukraina-nato-propustiv-vyistupat-snachala-deschitsu.html>.
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.
15. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 р. № 214 зі змін. та доп. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
16. Ківалов С.В. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: [монографія] / [С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута]. – Одеса: Фенікс, 2013. – 274 с.

Федчишин С. А. Нарушение дипломатического протокола в контексте дисциплинарных проступков работников дипломатической службы Украины

Аннотация. Статья посвящена анализу нарушений дипломатического протокола в контексте дисциплинарных проступков работников дипломатической службы Украины, определению возможности и выяснению особенностей привлечения работников дипломатической службы Украины к дисциплинарной ответственности на основании нарушения дипломатического протокола.

Ключевые слова: дипломатическая служба Украины, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дипломатический протокол.

Fedchishin S. Violations of diplomatic protocol in the context of disciplinary offenses of officers of the Diplomatic Service of Ukraine

Summary. The article is devoted to analyses of violations of diplomatic protocol in the context of disciplinary offenses of officers of the Diplomatic Service of Ukraine, definition of possibility and features of disciplinary liability of officers of the Diplomatic Service of Ukraine for violation of diplomatic protocol.

Key words: Diplomatic Service of Ukraine, disciplinary liability, disciplinary offense, diplomatic protocol.