

А. О. ГОНЧАРОВА

## ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Розглянуто місце дипломатичної служби в системі органів державного управління України, її основні поняття. Сформульовано основні проблеми та надано рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів дипломатичної служби на основі аналізу законодавства.*

**Ключові слова:** державна служба, кадрова політика, дипломатична служба, дипломатія, законодавство.

*The article examines the place of the diplomatic service in the system of public administration in Ukraine, considers the basic concepts of this field. Based on the analysis of the legislation highlighted the main issues and recommendations for improving the activity of the diplomatic service.*

**Key words:** public service, personnel policy, diplomatic service, diplomacy, law.

Дипломатична служба є невід'ємною частиною державної служби України, проте має унікальну галузеву специфіку. Вона пов'язана з ротацією дипломатичних кадрів, їх періодичним переміщенням у рамках системи міністерства закордонних справ, відрядженням на роботу з центрального апарату до закордонних представництв, особливим характером служби за кордоном, коли на дипломатичного службовця поширюються норми не лише українського законодавства, але і міжнародного права. У цьому контексті набуває актуальності проблема приведення чинного законодавства, що регулює зовнішню політику України до світових стандартів і вироблення механізмів реалізації цього завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою статті свідчить про те, що в більшості робіт вітчизняних науковців (Б. Гуменюк, Д. Табачник, А. Камінський, В. Попов) хоча і висвітлено певні аспекти розвитку сучасної дипломатичної служби України в рамках державної служби та її зовнішньополітичної діяльності з огляду на розвиток глобалізаційних процесів, які справедливо вважаються головною тенденцією сучасності, однак не знайшли поки що місця серед наукових розробок за вказаною тематикою.

Метою статті є аналіз сучасної дипломатичної служби як складової частини державної служби України, виділення основних проблем і формулювання перспективи розвитку з огляду на зовнішньополітичні пріоритети України на світовому просторі.

Державна служба як і держава в цілому розвивається в контексті історії та культури свого народу, у рамках політичного, економічного, соціального та духовно-морального процесів. Це – найважливіший механізм системи державного управління. Така система покликана забезпечити професійне рішення державних завдань щодо реалізації положень Конституції та законодавства України про забезпечення національної безпеки та державного суверенітету, економічної самостійності та духовно-моральної самобутності народу, захисту прав і свобод громадян. Зрозуміло, що ефективність таких завдань може бути реалізована лише високопрофесійним і стабільним апаратом, високоефективною та авторитетною державною службою [4, с. 17].

Багаторічний історичний досвід свідчить, що держава міцна не лише своєю економічною потужністю, науково-технічним і військовим потенціалом, але і своєю дипломатією, зрозумілою та гнучкою дипломатичною службою, професійним і моральним потенціалом кадрів дипломатичного корпусу. Саме дипломатична служба багато в чому зумовлює успішність вирішення зовнішньополітичних завдань, що стоять перед державою. Особливо якщо її розвиток не відстає, а йде в ногу зі становленням України як демократичної держави. Це, з одного боку, значення ефективності, професіоналізму, компетентності дипломатичних інститутів та їх співробітників, що об'єктивно зростає в переломні моменти історії держави, коли змінюються його правова база та соціально-політична сутність. З іншого боку, зміни в управлінні, організації, формах і методах діяльності дипломатичних структур обумовлені відомою модифікацією системи міжнародних відносин, глобалізацією та інтернаціоналізацією міжнародних проблем, посиленням впливом на дипломатичний процес нових інформаційних технологій, підвищенням багатосторонньої дипломатичної діяльності відповідних інститутів. Вплив усіх цих чинників ставить на порядок денний завдання зміцнення наукових основ дипломатії та дипломатичної служби, виділення цієї проблематики та, відповідно, розробки детальнішого законодавчого регулювання дипломатичної служби [5, с.137].

Відносини, що виникають у зв'язку з проходженням дипломатичної служби, регулюються Конституцією України, законами України "Про дипломатичну службу України", "Про державну службу", Кодексом законів про працю України, Консульським статутом України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Особливості дипломатичної служби від специфічних прав і гарантій до особливих обов'язків, вимог та обмежень, що поширюються на дипломатичних службовців, викладено в Законі України "Про

дипломатичну службу України”. Закон визначає основні поняття, завдання та функції, встановлює порядок організації дипломатичної служби, дає чітку класифікацію посад дипломатичної служби, формулює кваліфікаційні вимоги до дипломатичних працівників, закріплює основи правового положення дипломатичного службовця, особливо обмеження, пов'язані з дипломатичною службою. Дипломатія, а саме сфера її міжнародних відносин – суттєво відрізняється від усіх інших сфер громадського життя [1].

Служба у структурах зовнішньополітичного відомства країни – це особливий вид професійної службової діяльності, причому, один з найскладніших, відповідальніших і цікавіших видів, що забезпечує вирішення державних стратегічних завдань, які дозволяють у повному обсязі розкрити багатосторонню людську індивідуальність. У цілому систему дипломатичної служби України вже сформовано, але на цьому етапі йде складний, суперечливий процес її вдосконалення, якому притаманні елементи та риси попередньої структури дипломатичної служби, невідповідні новим відносинам, що складаються в економіці України.

Отже, нові підходи, пошуки шляхів раціональної моделі організації дипломатичної служби вимагають наукового передбачення та прогнозування. Усі ці питання об'єктивно вимагають усебічного вивчення історії, досвіду, традицій української дипломатичної служби. Крім того, слід зазначити, що сучасна теорія служби у структурі зовнішньополітичного відомства може ґрунтуватися та розвиватися, передусім на історичному досвіді України.

Дипломатична служба є одним з найважливіших елементів державної влади та державного управління. Високий професіоналізм – її найважливіша відмінна риса. Не випадково дипломатів, працівників дипломатичної служби завжди відрізняли широка ерудиція, організованість, культура, вміння ефективно використовувати новітні інформаційні технології, глибоке розуміння історії свого народу. Повною мірою це стосується служби в апараті зовнішньополітичного відомства. У Законі України “Про дипломатичну службу України” зазначено, що дипломатична служба України – це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Дипломатична служба функціонально вирішує окрім політичних завдань безліч завдань адміністративно-управлінського характеру щодо професійного забезпечення високоефективного функціонування зовнішньополітичного відомства України. Вона включає в себе інформаційно-аналітичну, організаційно-управлінську та кадрову роботу, правове, протокольне, документаційне, адміністративно-технічне, фінансово-економічне забезпечення зовнішньополітичних структур.

Дипломатична служба здійснюється виключно на державному рівні в рамках повноважень спеціального органу державної влади – Міністерства закордонних справ України. Слід підкреслити, що дипломатична служба та дипломатія мають різні поняття, особливості та відмінності [3].

Дипломатія – це організаційно-політичний інструмент реалізації зовнішньополітичного курсу держави, сукупність засобів і методів досягнення зовнішньополітичних цілей, свого роду механізм взаємин між суверенними державами, заснований на взаємному обміні дипломатичними представниками, що утілюють суверенітет своєї держави. За визначенням професора В. Попова, “дипломатія – це наука міжнародних відносин і мистецтво ведення переговорів керівниками держав, урядів і спеціальних органів зовнішніх зносин – міністерствами закордонних справ, дипломатичними представництвами, участь дипломатів у визначенні курсу зовнішньої політики країни та її просування в життя мирними засобами. Головна її мета та завдання – захист інтересів держави та її громадян” [6, с. 16].

Працівник дипломатичної служби – це не просто громадянин України, який свідомо вступив на службу до структур зовнішньополітичного відомства, а висококваліфікований фахівець, який сумлінно виконує службові обов'язки в порядку, встановленому державним законом за рахунок державного бюджету. Це державна людина, що представляє та захищає державні інтереси, виступаючи від імені та за дорученням держави у вирішенні питань, що відносяться до його компетенції. Головна якість сучасного дипломата – сумлінність і професіоналізм на службі державі, українському суспільству.

Дипломатична служба як явище є особливою формою професійної діяльності, націленою на захист інтересів, забезпечення безпеки суспільства та держави на міжнародній арені; дотримання та захист законних прав і свобод громадян за кордоном; забезпечення безпосередньої участі громадян у справах держави, і головне – владою та цілеспрямованістю, тобто спрямованістю на реалізацію владних повноважень, політичних і соціальних завдань держави (інформаційно-аналітичним, організаційно-управлінським, фінансово-господарським та іншим сприянням) реалізації функцій державно-політичного управління, створення сприятливих умов для безпечного та гідного життя кожної людини. Україна націлена на створення такої системи державної служби, яка орієнтована на залучення, заохочення та утримання кращих службовців та дозволяє своєчасно позбавлятися від професійно слабких та непридатних. Їх кар'єра, звання, класи та ранги знаходяться у прямій залежності від особистих досягнень, професійно-ділових якостей та ефективності роботи, які не залежать від статі, раси, національності, походження, майнового положення, місця проживання, релігійних і політичних орієнтацій. Головне – наявність спеціальних знань, умінь та навичок; професійна підготовленість до виконання посадових обов'язків; відповідальне відношення до справи; високий рівень духовно-моральної культури. Для дипломатичної служби обов'язково необхідний широкий політичний кругозір, знання іноземних мов, спостережливість та вміння розпізнати істину [4, с. 67].

Для порівняння розглянемо основні чинники державної служби. Глибинний соціально-політичний сенс

державної служби відображає її принципи. У принципах реалізуються результативні положення та ідеї, за допомогою яких будуються та регулюються найбільш стійкі та істотні політичні, правові та організаційно-управлінські, соціально-економічні та духовно-моральні зв'язки та відносини системи професійного забезпечення функціонування органів влади та державного управління. Принципи носять загальнообов'язковий характер, визначають статус і тенденції розвитку державної служби, основні функції апарату, зміст, форми та методи, вектор розвитку внутрішньоапаратних відносин. Принципи витікають із основних постулатів демократичної, соціальної, правової держави, тобто держави, побудованій на основі визнання політичного різноманіття та багатопартійності, що існують для народу та в інтересах кожної людини. Така держава повинна мати міцний, стійкий і високопрофесійний апарат. Без такого апарату важко розраховувати на ефективне та правове управління громадськими справами. У Законі України “Про державну службу” визначено, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини та громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [2].

Головне – особиста гідність, наявність відповідної освіти, професійних та моральних якостей. Звідси – рівні умови оплати праці при заміщенні посад та рівні умови проходження служби, незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового або посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, політичних переконань; позапартійність державної служби. У державних органах не утворюються структури політичних партій і рухів. Державні службовці у своїй діяльності керуються законодавством та не пов'язані при виконанні посадових обов'язків рішеннями партій, політичних рухів та інших громадських об'єднань і структур.

Принципи організаційно-функціонального характеру такі:

- професіоналізм і компетентність службовців;
- стабільність державної служби;
- доступність службової інформації;
- взаємодія з громадськими об'єднаннями та громадянами;
- захищеність службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність.

Наведені принципи відносяться до дипломатичної служби, підкреслюючи її головне завдання – служіння народу, відстоювання національних інтересів України. У Законі України “Про дипломатичну службу України” сформульовано такі принципи дипломатичної служби:

- служіння українському народові;
- відстоювання національних інтересів України;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, відданість справі;
- персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і додержання дисципліни.

Послідовна реалізація вказаних принципів – достатньо міцна основа високоефективного функціонування державної влади та її апарату у сфері дипломатії. Вони надають процесу виконання посадових обов'язків конкретну соціально-політичну та правову направленість, забезпечують оптимальну “конфігурацію” участі державних (дипломатичних) службовців в управлінському процесі. Правда, для того щоб посилити цей аспект, у науковій літературі пропонується доповнити діючу систему принципів державної служби принципами оптимальності, відкритості, соціального контролю. Їх реалізація гарантуватиме застосування найбільш розумних і науково обґрунтованих засобів і методів роботи, вибір найкращого варіанту структурної побудови апарату, підвищення стабільності, ефективності та авторитету служби як системи.

Якщо говорити про функціональні особливості дипломатичної служби, то в кожній конкретній сфері суспільних відносин дипломатичними службовцями вирішуються свої особливі завдання, виконуються особливі функції.

В адміністративно-політичній сфері – підтримка конституційного ладу в країні, реалізація вимог та положень Конституції, законодавства України; своєчасний розгляд звернень громадян та громадських об'єднань, засобів масової інформації, а також підприємств, установ та організацій, державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняття відповідних рішень; інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади; прогнозування суспільно-політичних та економічних процесів; організація та контроль виконання ухвалених законів, указів, постанов, наказів і розпоряджень.

У сфері міжнародних відносин і дипломатії – професійне забезпечення всього кола проблем міжнародного співробітництва, у тому числі у сферах високих технологій, зовнішньополітичного супроводу великих економічних та екологічних проектів, боротьби з міжнародним тероризмом та організованою злочинністю, захисту інформаційної безпеки держави. Також важливими є традиційні функції підтримки та розвитку дипломатичних відносин з іншими країнами та міжнародними організаціями; організації та професійного забезпечення міжнародних переговорів та укладання відповідних угод; вироблення

пропозицій щодо вдосконалення законодавчої бази міжнародної діяльності України; здійснення контролю за дотриманням дипломатичних та консульських привілеїв; поширення інформації про Україну та її зовнішню політику.

В економічній сфері – формування сприятливих внутрішніх і зовнішніх умов для розвитку вітчизняного виробництва; правове забезпечення ефективної діяльності господарчих суб'єктів, перш за все в частині реалізації прав власності та формування конкурентного середовища; здійснення фінансово-податкової політики держави; організація грошового обігу; контроль за якістю та відповідністю товарів державним стандартам; підтримка малого та середнього бізнесу, його соціальна орієнтація; реалізація національних інтересів та підтримка міжнародної конкурентоспроможності вітчизняної економіки, участь у розробці заходів щодо розвитку та розширення торговельно-економічного та фінансових зв'язків, науково-технічних та інших обмінів України з іноземними державами та міжнародними організаціями.

У соціальній сфері – забезпечення та захист правової рівності громадян та юридичних осіб; створення сприятливих і надійних умов для того, щоб кожна людина своїми силами могла налагодити своє життя, визначити життєвий шлях під власну відповідальність.

Найважливіший напрям дипломатичної діяльності – рішення проблем співвітчизників за кордоном: участь у розробці основних напрямів державної політики відносно співвітчизників, які проживають за кордоном, та здійснення заходів щодо її реалізації; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у цій сфері; зовнішньополітичне та міжнародно-правове забезпечення діяльності України з метою захисту прав та законних інтересів і підтримки співвітчизників, що проживають за кордоном; забезпечення діяльності Урядової комісії у справах громадян України за кордоном.

У системі МЗС України працює велика кількість службовців дипломатичної служби, які займають провідне положення в посадовій структурі зовнішньополітичного відомства як системи, що передбачає державні посади; посади державної служби, які передбачають присвоєння дипломатичних рангів (посади дипломатичної служби або дипломатичні посади); присвоєння дипломатичних рангів; посади із забезпечення дипломатичної служби (організаційно-адміністративний персонал); посади з організаційно-технічного обслуговування дипломатичної служби (технічний персонал).

Підсумовуючи вищевикладене, можна виокремити такі основні ознаки дипломатичної служби:

– особливий вид публічної служби, тобто служба в органах публічної влади та супутніх ним спеціально утворених установах;

– це професійна діяльність, за здійснення якої службовці отримують грошову винагороду за кошти, передбачені державним бюджетом;

– діяльність по забезпеченню виконання повноважень цих органів та посадових осіб, тобто діяльність службовців, які знаходяться у відповідному підпорядкуванні;

– діяльність, організована на постійній основі, тобто службовці органів дипломатичної служби здійснюють свої повноваження в якості основного та єдиного виду легітимної діяльності за винагороду;

– діяльність осіб, яким присвоєно дипломатичні ранги.

Отже, необхідність перегляду низки нормативних документів, які регулюють державну службу в цілому та дипломатичну службу зокрема, є пріоритетним завданням зовнішньої політики України. На наш погляд, необхідні нові підходи до визначення поняття, функцій і принципів дипломатичної служби, потребує змін регулювання питань відповідальності дипломатичних службовців, їх особливих повноважень, а також питань соціально-правового захисту. Високопрофесійна та добре організована дипломатична служба як невід'ємна складова державної служби України – найважливіша умова успішного виконання державою своїх функцій, рішення стратегічних завдань політики України на міжнародній арені.

#### Література:

1. Закон України “Про дипломатичну службу України” від 20 вересня 2001 р. № 2728-III. – Режим доступу : rada.cov.ua

2. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : rada.cov.ua

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України” від 12 липня 2006 р. № 960. – Режим доступу : rada.cov.ua

4. *Гуменюк Б. І.* Сучасна дипломатична служба : [навч. посіб.] / Б. І. Гуменюк, О. В. Щерба. – К. : Либідь, 2001. – 255 с.

5. *Камінський А.* Вступ до міжнародних відносин : [курс лекцій] / А. Камінський. – Л. : Світ, 1995. – 287 с.

6. *Попов В. І.* Сучасна дипломатія: теорія і практика : [курс лекцій, прочитаних у 1991 – 1998 рр. в Дипломатичній академії МЗС РФ] / В. І. Попов. – М. : Наукова книга, 2000. – Ч. 1. – 678 с. – (Дипломатія – наука і мистецтво.)

*Надійшла до редколегії 21.12.2010 р.*