

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ

ЯСУНИК Лілія Іванівна - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом  
УДК 342.951:351.88(477)

*Выполнен анализ административно-правовых основ организации и деятельности дипломатических представительств Украины за рубежом, определены их основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения управления иностранными делами Украины.*

**Ключові слова:** правові засади, діяльність, дипломатичні представництва України за кордоном, управління закордонними справами, зовнішня політика.

Ефективна реалізації зовнішньої політики України, забезпечення професійного й оперативного представництва державних інтересів на міжнародному рівні і злагодженої та цілеспрямованої діяльності різних суб'єктів зовнішньополітичного управління обумовлює формування цілісної мережі дипломатичних представництв України за кордоном. Такі інституції, будучи профільними й основними органами управління закордонними справами України в іноземних державах, безпосередньо на практиці втілюють зовнішньополітичний курс держави, відповідні управлінські рішення Міністерства закордонних справ України та вищих органів державної влади.

Разом із тим, адміністративно-правове регулювання статусу й місця дипломатичних представництв України за кордоном у системі органів зовнішньополітичного управління наразі не виявляє необхідного рівня деталізації та узгодженості, що зумов-

люється як відсутністю єдиного цілісного підходу до регулювання відносин у даній сфері, так і одночасним застосуванням до них норм міжнародного права, внутрішнього законодавства України та відповідної держави перебування. При цьому, як наголошує А.Г. Асланян [1], нові реалії сьогодення виявляють особливу потребу впорядкування статусу дипломатичних представництв і їх працівників, удосконалення функцій дипломатичних представництв та гарантування безпеки їх діяльності. А відтак, у контексті підвищення ефективності реалізації державної зовнішньої політики та вдосконалення організації дипломатичних представництв України за кордоном і вбачаються актуальними питання адміністративно-правового забезпечення їх діяльності.

Зазначимо, що загалом проблематика адміністративно-правового регулювання статусу закордонних дипломатичних установ раніше вже розглядалася такими вченими, як Т.І. Биркович, С.М. Войцеховська, Т.М. Лященко, А.І. Музика, О.П. Сагайдак і П.Д. Сардачук, С.А. Федчишин та інші. У той же час, дані дослідження розкривають здебільшого лише деякі елементи статусу дипломатичних представництв України за кордоном, комплексно не характеризуючи специфіку сучасного статусу й місця закордонних дипломатичних установ у системі органів управління закордонними справами та їх ролі у реалізації зовнішньої політики. Саме тому метою нашої

роботи є аналіз адміністративно-правових засад організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, визначення їх основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення управління закордонними справами України.

Передусім, відмітимо, що згідно зі ст.6 Закону України від 20.09.2001 р. № 2728-III [2] закордонні дипломатичні установи України прямо визначені однією зі складових функціонуючої під керівництвом Міністерства закордонних справ України системи органів дипломатичної служби, яка, у свою чергу, складає відокремлену підсистему органів управління закордонними справами України. До числа закордонних дипломатичних представництв України відносяться дипломатичні представництва України за кордоном, консульські установи України та представництва України при міжнародних організаціях. При цьому, основними закордонними дипломатичними установами, як на нас, виступають саме дипломатичні представництва України за кордоном, які утворюються на професійній та постійній основі й наділені широкими повноваженнями щодо безпосереднього представництва держави та її інтересів у міждержавних відносинах, а також координації і забезпечення діяльності інших суб'єктів зовнішньополітичного управління на території держави перебування. Як зазначає з цього приводу М.І. Музика [3, с. 3], в Україні високе значення дипломатичних представництв зумовлюється активізацією процесів європейської та євроатлантичної інтеграції, а також у контексті розбудови демократичної правової держави.

Наголосимо, що організація та діяльність дипломатичних представництв України за кордоном, втім як і інших закордонних дипломатичних установ України, регулюється міжнародним законодавством, національним законодавством України та законодавством держави перебування. Таким чином, очевидно вбачається необхідність збалансування й узгодження правових норм таких різних законодавств. Як зауважує Л.В. Павлова [4, с. 8], міжна-

родне право, зокрема Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., регламентує лише основні функції дипломатичних представництв, а їх детальне визначення має міститись в актах вже національного законодавства держави. Посуті, національне законодавство України повинне забезпечувати реалізацію і розвиток базового статусу дипломатичних установ та їх працівників, встановленого нормами міжнародного права.

Наразі адміністративно-правове регулювання статусу дипломатичних представництв України за кордоном представлено насамперед профільним Положенням, затвердженим Розпорядженням Президента України від 22.10.1992 р. № 166/92-рп [5]. На думку одних вчених, національним законодавством України «досить чітко врегульовано відносини, що можуть стосуватись діяльності дипломатичних представництв» [3, с. 10], тоді як інші вчені констатують, що чинні правове регулювання статусу дипломатичних представництв України за кордоном «не відповідає сучасним реаліям дипломатичної практики» й не врегульовує ряд важливих питань їх організації та діяльності [6, с. 14].

Національне законодавство України дійсно має низку недоліків, одним із яких виступає відсутність єдиного сучасного правового акту, який би комплексно закріплював статус дипломатичних установ України за кордоном, організаційну структуру, вичерпний перелік конкретних повноважень, засади їх реалізації та взаємодії з органами державної влади України і органами влади держави перебування, що на сьогодні залишається частково або повністю неврегульованим Положенням від 22.10.1992 р. Здебільшого не розкривається згаданим Положенням і модель зовнішнього та внутрішнього керівництва дипломатичними представництвами України за кордоном. Крім цього, як вказується у науковій літературі [7], статус Надзвичайного і Повноважного Посла України також регулюється досить поверхово, залишаючи поза увагою його функції, права та обов'язки.

Нагальність вдосконалення адміністративно-правового статусу дипломатичних

представництв України за кордоном підтверджується й певною застарілістю профільного Положення, яке було затверджене ще 22.10.1992 р. і до якого попри його фрагментарність не вносились жодні зміни. До речі, саме Положення про дипломатичне представництво, що складається з норм права багаторазового застосування, як слушно відзначає С.А. Федчишин [8, с. 456], має затверджуватись не розпорядженням, а указом Президента України, що відповідатиме визначеним Указом Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006 [9] вимогам до підготовки та прийняття актів глави держави.

Зазначимо, що Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [10] не містить усталеного розуміння поняття й сутності дипломатичних представництв, фіксація якого на міжнародному рівні значною мірою сприяло б узгодженості статусу дипломатичних представництв за національним законодавством різних країн. У свою чергу, в Положенні від 22.10.1992 р. дипломатичне представництво України за кордоном визначається як постійно діюча установа України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб. В цілому подібне поняття дипломатичного представництва наводиться у науковій літературі [11; 12, с. 27]. Однак, тут слід зауважити, що дипломатичні представництва України за кордоном лише досить умовно на науковому рівні можуть визначатись як певні «установи», тоді як за своїм місцем у державному механізмі вони є державними органами, що наділені державно-владними повноваженнями й належать до системи державної виконавчої влади.

До інших важливих рис дипломатичних представництв України за кордоном можна віднести постійність їх функціонування, професійність, формування на основі дипломатичної служби, а також спеціалізованість. При цьому, з одного боку, дипломатичні представництва України за кордоном навіть порівняно з консульськими установами мають досить широке коло повнова-

жень, що дозволяє говорити про загальний характер їх діяльності. Але, з іншого боку, обмеження такої діяльності чіткою територіальною основою – територією певної іноземної держави (тобто за межами України) й зумовлює спеціалізованість дипломатичних представництв України за кордоном у рамках єдиної системи органів управління закордонними справами України. Ознакою дипломатичних представництв України за кордоном, як і інших дипломатичних установ України, є їх належність до системи органів дипломатичної служби України, що означає не лише їх інтегрованість до загального механізму управління закордонними справами, але й пряме підпорядкування (підзвітність, підконтрольність) Міністерству закордонних справ України, що передбачено ч.4, 7, 14 ст.6 Закону України від 20.09.2001 р. № 2728-III [2] і п.2 Положення від 22.10.1992 р. [5]. А в системі управління закордонними справами, як зауважує С.А. Федчишин [6, с. 9], дипломатичне представництво виступає одночасно і як об'єкт, і як суб'єкт.

Основну мету діяльності дипломатичних представництв України за кордоном узагальнено становить забезпечення здійснення державної зовнішньої політики. Конкретніше з урахуванням статусу, призначення й місця таких дипломатичних установ в управлінні закордонними справами можна говорити про підтримання ними міждержавних відносин і представництво України та її інтересів. У той же час, якщо функції дипломатичних представництв регламентуються ст.3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [10] та п.3 профільного Положення від 22.10.1992 р. [5], то безпосередні повноваження дипломатичних представництв взагалі залишилися поза полем правового регулювання міжнародного та національного законодавства. Подібні прогалини нормативно-правового забезпечення однозначно негативно позначаються на організації практичної діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, розподілі їх повноважень та взаємодії з іншими органами управління закордонними справами.

До речі, сам перелік нормативно ви-

значних функцій дипломатичних представництв України за кордоном не можна назвати збалансованим й узгодженим. Зокрема, ведення переговорів з урядом держави перебування у дійсності є не окремою функцією (як за пп.3 п.3 Положення від 22.10.1992 р.), а складовою такої більш загальної функції із представництва України в державі перебування та підтримання із нею офіційних відносин. Зазначимо, що міжнародне представництво України реалізується через здійснювану та/або забезпечувану дипломатичним представництвом України за кордоном постійну взаємодію (службові контакти й обмін інформацією) з органами влади держави перебування, яка відбувається насамперед вже в рамках міжнародного права. Разом із тим цьому передують комплекс організаційно-управлінських заходів дипломатичного представництва України за кордоном внутрішнього та зовнішнього (відносно інших задіяних суб'єктів управління закордонними справами України) характеру із планування, прогнозування, організації, взаємодії, підготовки і прийняття управлінських рішень, їх виконання, контролю тощо.

У самостійний комплексний напрямок управлінської діяльності дипломатичних представництв України за кордоном можна виділити передбачений пп.2 п.3 Положення від 22.10.1992 р. [5] захист інтересів України, прав та інтересів її громадян та юридичних осіб у державі перебування. Очевидно, що тут йдеться не про адміністративний захист прав та інтересів дипломатичними представництвами України за кордоном, а про створення ними всіх необхідних правових, організаційних, інформаційних й інших умов для їх захисту в межах юрисдикції держави перебування. Вказане вимагає консолідованого використання усього потенціалу вищих органів державної влади, дипломатичних, правоохоронних та інших державних органів України. У свою чергу, дипломатичні представництва України за кордоном як самі приймають управлінські рішення по представництву та захисту інтересів України, прав та інтересів її громадян та юридичних осіб у державі перебування, так і забезпечують

виконання відповідних рішень інших компетентних органів з даного приводу.

Істотний сегмент роботи дипломатичних представництв України за кордоном становить інформаційна діяльність, що має двосторонню направленість, тобто одночасно передбачає з'ясування становища і подій у державі перебування та інформування про них відповідні органи України, а також поширення в державі перебування інформації про становище в Україні і події міжнародного життя (пп.4, 5 п.3 Положення від 22.10.1992 р. [5]). Даний напрямок діяльності, передусім, виявляється у моніторингу інформаційного простору, зборі й аналітичній обробці інформації, її опрацюванні, узагальненні та переданні, а також в оперативній взаємодії з органами влади та установами України і держави перебування. При цьому, особливого значення в аспекті забезпечення єдиної інформаційної політики України у сфері зовнішніх зносин набуває налагоджена співпраця і погодження дій дипломатичних представництв України за кордоном із Міністерством закордонних справ України як провідним органом зовнішньополітичного управління.

Окрім того, як на нас, досить абстрактною є функція (втім як і формулювання інших функцій) дипломатичних представництв України за кордоном щодо заохочення дружніх відносин між Україною і державою перебування та розвитку їх співробітництва в галузі економіки, культури і науки згідно з пп.6 п.3 Положення від 22.10.1992 р. [5]. Безперечно погоджуючись із важливістю такої діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, не можна не зауважити необхідність нормативно-правового врегулювання конкретних форм подібного «заохочення» дружніх відносин і розвитку співробітництва України та держави перебування.

Існуючий нині нормативно затверджений перелік функцій дипломатичних представництв України за кордоном загалом не виключає здійснення ними інших функцій згідно з міжнародним правом і чинним національним законодавством України. Так, наприклад, у діяльності дипломатичних представництв України за кордоном слід

виділяти ще й координацію за кордоном діяльності установ України, спеціалістів, делегацій і посадових осіб. І хоча даний напрямок діяльності залишився остаточно не сформульованим за міжнародним і національним законодавством, такими повноваженнями із загального керівництва, координації та контролю згідно з п.4 профільного Положення від 22.10.1992 р. [5] безпосередньо наділяється глава дипломатичного представництва України за кордоном. Вважаємо, що координація за кордоном діяльності відповідних установ, делегацій і посадових осіб є одним із найбільш ключових прикладів організаційно-управлінської діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, у рамках якої приймаються управлінські рішення, здійснюється спрямування, погодження, контроль, організація та забезпечення діяльності відповідних інституцій.

Особливо вищевказане стосується діяльності за кордоном інших суб'єктів зовнішньополітичного управління України. Зокрема згідно з Указами Президента України від 18.09.1996 р. № 841/96 і від 05.03.2002 р. № 217/2002 [13; 14] дипломатичні представництва України за кордоном уповноважуються спрямовувати та координувати роботу органів виконавчої влади України за кордоном. Це дозволяє розглядати дипломатичні представництва України за кордоном фактично як головного суб'єкта управління закордонними справами на визначеній території. Наголосимо, що вагоме значення та відповідальність подібної співпраці дипломатичних представництв України за кордоном з іншими суб'єктами зовнішньополітичного управління зумовлює потребу детального правового вираження її змістовних і процедурних аспектів.

Зазначимо, що дипломатичні представництва України за кордоном можуть виконувати одночасно ще й консульські функції (п.3 Положення від 22.10.1992 р. [5]), а консульські установи України, у свою чергу, також можуть виконувати дипломатичні функції (ст.13 Консульського статуту України від 02.04.1994 р. [15]). Такий конструктивний підхід до організації

дипломатичної і консульської роботи за кордоном зумовлюється саме системністю органів зовнішньополітичного управління України (і, перш за все, органів дипломатичної служби України), їх організаційною та функціональною взаємопов'язаністю й єдністю. У той же час, очевидно, що особливості здійснення дипломатичних функцій консульськими установами України певних потребує додаткового адміністративно-правового регулювання, що на сьогодні фактично відсутнє. При цьому, як констатують А.Г. Асланян [1] і А.І. Музика [16, с. 79], наразі існують відмінності у статусі консульського відділу дипломатичного посольства та самостійного консульства, а також їх працівників, які у першому випадку є дипломатичними співробітниками, а у другому випадку – консульськими посадовими особами.

Отже, участь дипломатичних представництв України за кордоном у здійсненні державної зовнішньої політики насамперед полягає у підтриманні офіційних міждержавних відносин і представництві в них України та її інтересів, а також у координації за кордоном діяльності всіх установ України, спеціалістів, делегацій і посадових осіб. Така діяльність дипломатичних представництв України за кордоном має організаційно-управлінський характер й за своєї суттю належить до управління закордонними справами як різновиду державного управління адміністративно-політичною сферою.

У рамках вдосконалення організації діяльності дипломатичних установ України у науці висловлюється пропозиція щодо ухвалення замість Положення про дипломатичне представництво України за кордоном спеціального Положення про Посольство України [6, с. 14]. Але, як на нас, більш конструктивним і пріоритетним виступає забезпечення максимально комплексного адміністративно-правового регулювання, яке б узгоджено і послідовно встановлювало статус не тільки посольств, але й інших дипломатичних представництв України за кордоном, консульських установ і представництв України при міжнародних організаціях. Загалом же з огляду на суперечливість

нинішнього підзаконного регулювання та враховуючи базові вимоги ч.2 ст.19, п.12 ч.1 ст.92, ч.2 ст.120 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [17], оптимальним буде законодавче закріплення статусу дипломатичних установ України, їх компетенції та організації, засад взаємодії, порядку реалізації повноважень, статусу керівництва і т.д. Окрім того, А.І. Музика [3, с. 17–18] в аспекті вдосконалення діяльності дипломатичних представництв України за кордоном також зауважує й необхідність підвищення ефективності управління їх дипломатичним та адміністративно-технічним персоналом і оптимізації отримання, обробки та передачі інформації.

Таким чином, дипломатичні представництва України за кордоном відіграють важливу роль у забезпеченні дієвої, повної та своєчасної практичної реалізації державної зовнішньої політики через представництво України за кордоном, захист інтересів України та її громадян, сприяння закордонній діяльності інших державних органів. Особливий статус, призначення та розташування за межами України зумовлюють необхідність забезпечення комплексного і всебічного правового регулювання організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, що наразі нерідко є фрагментарним і неузгодженим. Пріоритетним виступає законодавче закріплення пов'язаних між собою статусу дипломатичних представництв України за кордоном, завдань і конкретних повноважень, засад їх реалізації та взаємодії, організаційної структури, статусу і повноважень керівництва.

### Література

1. Асланян А. Г. Адміністративно-правові засади діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні / А. Г. Асланян // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2.
2. Про дипломатичну службу : Закон України : від 20.09.2001 р., № 2728-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881.
3. Музика А. І. Правовий статус дипло-

матичного представництва: питання теорії та практики : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Музика Андрій Ігорович ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 20 с.

4. Павлова Л. В. Функции дипломатических представителей и их обязанности в отношении страны пребывания : автореф. дисс... канд. юрид. наук : спец. 716 / Л. В. Павлова. – М., 1968. – 21 с.

5. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : Розпорядження Президента України : від 22.10.1992 р., № 166/92-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 4.

6. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Федчишин Сергій Анатолійович ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 20 с.

7. Федчишин С. А. Адміністративно-правовий статус Надзвичайного і Повноважного Посла України / С. А. Федчишин // Проблеми законності. – 2010. – Вип. 109. – С. 266-273.

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

9. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України : від 15.11.2006 р., № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

10. Віденська конвенція про дипломатичні зносини : від 18.04.1961 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_048](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_048).

11. Сагайдак О. П. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навч. посібник / О. П. Сагайдак, П. Д. Сардачук. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 295 с.

**АНОТАЦІЯ**

*Виконано аналіз адміністративно-правових засад організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном, визначено їх основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення управління закордонними справами України.*

**SUMMARY**

*The analysis of administrative-legal basis of organization and activity of diplomatic missions of Ukraine abroad is made; also it was determined its main features, nature and value, as well as substantiated priority directions of improving the legal support of governance of foreign affairs of Ukraine.*

12. Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної та консульської служби / Б. І. Гуменюк. – К. : Либідь, 1998. – 248 с.

13. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України : від 18.09.1996 р., № 841/96 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/841/96>.

14. Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями : Указ Президента України : від 05.03.2002 р., № 217/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 471.

15. Про Консульський статут України : Указ Президента України : від 02.04.1994 р., № 127/94 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/127/94>.

16. Музика А. І. Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Музика Андрій Ігорович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 197 арк.

17. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.