



УДК 342.6:341.7

DOI 10.37749/2308-9636-2021-3(219)-8

М. В. Маркарян,

заступник завідувача кафедри теорії та історії права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана,
старший викладач

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Автором досліджено основні нововведення у сфері дипломатичної служби, зокрема в контексті змін понятійно-категоріального апарату, системи та елементів органів дипломатичної служби, підходів до організації та функціонування закордонних дипломатичних установ України.

Окреслено сучасний стан мережі закордонних дипломатичних установ України та перспективи її подальшого розширення.

За підсумками проведеного дослідження було виокремлено основні напрями, у яких проводиться реформування закордонних інституцій України, а також висловлено авторське бачення можливих причин, що зумовили цей процес.

Ключові слова: закордонні дипломатичні установи України, дипломатична служба, посольства України, консульські установи України, постійні представництва при міжнародних організаціях, представництва при міжнародних організаціях, місії України при міжнародних організаціях, Закон України «Про дипломатичну службу».

Актуальність теми дослідження передусім пов'язана з прийняттям 07.06.2018 р. нового Закону України «Про дипломатичну службу» та затвердженням Міністерством закордонних справ України 15.03.2021 р. Положення про закордонні дипломатичні установи України. У відповідних нормативно-правових актах закладені новели, які суттєво впливають на порядок організації та функціонування закордонних дипломатичних установ України.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про дипломатичну службу» йдеться, що прийняття нормативно-правового акта зумовлене необхідністю правового врегулювання широкого кола питань, пов'язаних із професійною

діяльністю посадових осіб дипломатичної служби, реформуванням дипломатичної служби на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р., та приведення законодавства про дипломатичну службу у відповідність із Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [1].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. одним із елементів системи органів дипломатичної служби є закордонні дипломатичні установи України [2].

Варто зауважити, що у попередньому Законі України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. не містилося

визначення терміна «закордонні дипломатичні установи», а наведена норма в абз. 5 ст. 1 визначала його лише як родове поняття до категорій «дипломатичні представництва України в інших державах», «консульські установи України в інших державах» та «представництва при міжнародних організаціях» [3]. Крім того, термін «дипломатичні представництва України» вилучено із Закону й інших пов'язаних нормативно-правових актів, окрім Конституції України (п. 5 ст. 106) та Кримінального процесуального кодексу України (Глава 41. Кримінальне провадження на території дипломатичних представництв, консульських установ України, на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні), що у подальшому, на нашу думку, може спричинити цілком закономірні юридичні колізії.

Поняття закордонних дипломатичних установ України наведене у ч. 4 ст. 5 Закону України «Про дипломатичну службу», відповідно до якого — це постійно діючі органи дипломатичної служби, основними завданнями яких є представництво України в державах перебування або при міжнародних організаціях та підтримання з ними офіційних відносин, відстоювання національних інтересів України, виконання консульських функцій, у тому числі захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном» [2].

Закордонні дипломатичні установи України поділяються на Посольства України, Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві, Постійні представництва України при міжнародних організаціях, Представництва України при міжнародних організаціях, Місії України при міжнародних організаціях та консульські установи України (Генеральні консульства України, Консульства України, Віце-консульства України та Консульські агентства України) [2].

Відповідно до Звіту Міністерства закордонних справ України про виконання

паспорта бюджетної програми на 2020 р. («Функціонування закордонних дипломатичних установ України та розширення мережі власності України для потреб цих установ») нині функціонує 128 закордонних дипломатичних установ України. Планувалося здійснювати діяльність 129 закордонних дипломатичних установ України, але не було відкрито Генеральне Консульство України в Марселі. Водночас дипломатичну присутність України було забезпечено у 87 державах, а дипломатичну й консульську присутність за зонами відповідальності — у 110 [4].

Щодо закордонних дипломатичних установ України при міжнародних організаціях, то станом на 2021 рік функціонують такі: постійне представництво при міжнародних організаціях — 5 (Постійне представництво України при відділеннях ООН та інших міжнародних організаціях у Женеві, Постійне представництво України при міжнародних організаціях у Відні, Постійне представництво України при ООН, Постійне представництво України при ЮНЕСКО (Національна комісія України у справах ЮНЕСКО), Постійне представництво України при Раді Європи; представництво при міжнародних організаціях — 1 (Представництво України при Європейському Союзу); місія при міжнародних організаціях — 1 (Місія України при НАТО) [5].

Щодо найближчих перспектив розвитку мережі закордонних дипломатичних установ України, то міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба під час онлайн-брифінгу повідомив, що Україна вже розпочала роботу з відкриття нових посольств та консульств у світі. Планується відкриття посольств України у Республіці Гана, Республіці Філіппіни (нині Надзвичайний і Повноважний Посол України в Малайзії виконує функції Надзвичайного і Повноважного Посла України в Республіці Філіппіни за сумісництвом) та в Чилі (зараз функціонує Посольство України в Аргентинській Республіці за сумісництвом у Республіці Чилі (м. Буенос-Айрес) і відділення По-

сольства України в Аргентинській Республіці в Республіці Чилі (м. Сантьяго)). Крім посольств, у перспективі відкриття трьох консульських установ України — в Мумбаї (Індія), Вроцлаві (Польща) та Сігеу-Мармаціей (Румунія) [6].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин, є Міністерство закордонних справ України (далі — МЗС), а відтак саме цей орган вносить пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації закордонних дипломатичних установ України на розгляд Президента України [7]. За результатами погодження видається відповідний наказ Міністерства закордонних справ України (наприклад, Наказ МЗС від 28.02.2020 р. № 110 про утворення Посольства України в Республіці Албанія з 15.07.2020 р., Наказ МЗС від 15.07.2020 р. № 264 про утворення з 20.07.2020 р. та затвердження штатного розпису Генерального консульства України в Г'юстоні (США)).

Розміщення закордонних дипломатичних установ України може здійснюватися трьома способами, а саме: 1) набуття об'єктів нерухомого майна у державну власність України шляхом придбання (купівлі), дарування, будівництва, оренди з правом викупу або фінансового лізингу; 2) обмін (міна) об'єктами нерухомого майна відповідно до міжнародних договорів України; 3) оренда об'єктів нерухомого майна [8].

Відповідно до першого способу передбачена така процедура:

— МЗС опрацьовує пропозиції закордонних дипломатичних установ із детальною характеристикою об'єкта нерухомого майна та всіма необхідними документами, які визначені Порядком розміщення, придбання, оренди, відчуження та особливості будівництва об'єктів нерухомого майна для потреб закордонних дипломатичних установ України від 17.07.2019 р.;

— у двомісячний строк МЗС ініціює перед Кабінетом Міністрів України погодження придбання об'єкту нерухомого

майна та утворення міжвідомчої робочої групи;

— після виїзду до відповідної іноземної держави міжвідомча робоча група готує звіт про результати роботи та розробляє проект відповідного рішення Кабінетові Міністрів України;

— МЗС надсилає Кабінетові Міністрів України проект рішення або повідомляє про недоцільність здійснення придбання об'єктів нерухомого майна;

— рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України приймає Кабінет Міністрів України [8; 9].

Обмін (міна) об'єктами нерухомого майна для розміщення дипломатичних установ відбувається на основі відповідного двостороннього міжнародного договору між країнами. Наприклад, згідно з Угодою між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки про умови розміщення посольств України в Китайській Народній Республіці і Китайської Народної Республіки в Україні сторони на взаємній основі надають одна одній приміщення для розміщення Посольств і звільняють одна одну від орендної плати за користування рівними за площею і адекватними за якістю службовими приміщеннями та земельними ділянками, на яких розміщені службові приміщення (ст. 1, 4) [10].

Оренда об'єктів нерухомого майна для розміщення закордонних дипломатичних установ здійснюється за погодженням з МЗС, після отримання якого укладається договір оренди об'єкта нерухомого майна між його власником або уповноваженою ним особою та керівником закордонної дипломатичної установи [8].

Одним із нововведень, яке передбачено Законом України «Про дипломатичну службу», є Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві. Ця новація не передбачає утворення закордонної дипломатичної установи, а лише стандартну процедуру акредитації Посла України та

періодичні відрядження до цієї держави за потребою.

Очолюватиме таке, так би мовити, «віртуальне» посольство Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві. Відповідно до Положення про закордонні дипломатичні установи України Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві є вищим офіційним представником України у державі акредитації, в якій не утворено закордонну дипломатичну установу України, здійснює загальне керівництво та координацію діяльності посадових та інших осіб, членів делегацій України, які перебувають у цій державі з метою виконання посадових або службових обов'язків. Посол з резиденцією в Києві є дипломатичним службовцем Міністерства закордонних справ України [11].

На думку міністра Дмитра Кулеби, це дозволить оптимізувати управління закордонними дипломатичними установами, зробить посольства мобільнішими, ефективнішими та економнішими для платників податків та значно розширить дипломатичну присутність України у світі [12]. Крім того, він підкреслив, що такий формат дистанційної дипломатичної присутності успішно функціонує у багатьох іноземних країнах, зокрема Європейського Союзу, і нині Україна починає втілювати цей передовий досвід як доповнення до традиційних форматів дипломатичної присутності [13].

Призначення на посади Надзвичайного і Повноважного Посла України, Надзвичайного і Повноважного Посла України з резиденцією в Києві, Постійного представника України при міжнародній організації, Представника України при міжнародній організації, Глави Місії України при міжнародній організації та звільнення з них здійснюється Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України. Інших працівників дипломатичної служби призначає на посади та звільняє з них Державний секретар Міністерства закордонних справ України у порядку, встановленому законодавством про державну службу та про працю (ч. 3 ст. 14 Закону України «Про дипломатичну службу») [2].

Щодо функцій, які покладаються на закордонні дипломатичні установи України, то Положенням про закордонні дипломатичні установи України їх виділяється 13. Реалізація цих функцій передусім спрямована на встановлення та налагодження різноманітних зв'язків (політичних, економічних, гуманітарних, культурних тощо) із державою перебування (чи відповідною міжнародною організацією); поширення позитивного іміджу нашої держави у світі; підтримання тісних зв'язків з українцями за кордоном; здійснення належних заходів для виявлення та протидії потенційним загрозам національним інтересам України, громадянам та юридичним особам України та ін. [11].

З огляду на проведений аналіз можемо підсумувати, що з 2018 р. в Україні розпочався процес реформування дипломатичної служби, спричинений низкою чинників, а саме: розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій, обмежувальними заходами у зв'язку з Covid-19, цифровою трансформацією публічного управління та адміністрування, прагненням України посилити власні позиції у світі для відновлення територіальної цілісності тощо.

Основними напрямками, у яких провадиться окреслений процес, є упорядкування вітчизняної нормативно-правової бази, гармонізація національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів та взятих на себе нашою державою зобов'язань, введення нових форм організації та методів функціонування закордонних дипломатичних установ України, оптимізація витрат у системі управління зовнішніми зносинами.

Втім, у результаті ґрунтовного аналізу чинного законодавства України було виявлено і певні недоліки у понятійно-категоріальному апараті. Досі у певних нормативно-правових актах вживається термін «дипломатичні представництва», що може спричинити проблеми під час застосування норм права. Потребує додаткового дослідження також питання недостатнього висвітлення у Законі України «Про дипломатичну службу» та Положенні про закордонні диплома-

тичні установи України процедури утворення (реорганізації, ліквідації) закордонних дипломатичних установ України та порядку їхнього подальшого функціонування.

Список використаної літератури

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.11.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7322&skl=9.
2. Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19>.
3. Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2728-14#Text> (втратив чинність).
4. Звіт про виконання паспорта бюджетної програми на 2020 рік Міністерством закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/budget/zvit2020/1401030.pdf>.
5. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/predstavnictva-ukrayini-pri-mizhnarodnih-organizacijah>.
6. Кулеба анонсував відкриття трьох посольств і трьох генконсульств України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3202745-kuleba-anonsuvav-vidkrittta-troh-posolstv-i-troh-genkonsulstv-ukraini.html>.
7. Положення про Міністерство закордонних справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text>.
8. Порядок розміщення, придбання, оренди, відчуження та особливості будівництва об'єктів нерухомого майна для потреб закордонних дипломатичних установ України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 645. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645-2019-%D0%BF#n9>.
9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
10. Угода між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки про умови розміщення посольств України в Китайській Народній Республіці і Китайської Народної Республіки в Україні від 25.06.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156_021#Text.
11. Положення про закордонні дипломатичні установи України, затверджене Указом Президента України від 15 березня 2021 р. № 99/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021#Text>.
12. Дмитро Кулеба: нові стандарти роботи посольств зроблять їх ще більш ефективними та мобільними. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-novi-standarti-roboti-posolstv-zroblyat-yih-shche-bilsh-efektivnimi-ta-mobilnimi>.
13. МЗС створюватиме «дистанційні» посольства України — Кулеба. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3208401-mzs-stvoruvatime-distancijni-posolstva-ukraini-kuleba.html>.

References

1. Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Diplomatic Service» dated 20.11.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7322&skl=9.
2. Law of Ukraine «On Diplomatic Service» dated 07.06.2018 p. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19>.
3. Law of Ukraine «On Diplomatic Service» dated від 20.09.2001 p. № 2728-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2728-14#Text> (expired).
4. Report on the implementation of the passport of the budget program for 2020 by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/budget/zvit2020/1401030.pdf>.
5. Official site of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/predstavnictva-ukrayini-pri-mizhnarodnih-organizacijah>.
6. Kuleba announced the opening of three embassies and three consulates general of Ukraine. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3202745-kuleba-anonsuvav-vidkrittta-troh-posolstv-i-troh-genkonsulstv-ukraini.html>.

7. Regulations on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 30, 2016 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text>.

8. The procedure for placement, acquisition, lease, alienation and features of construction of real estate for the needs of foreign diplomatic missions of Ukraine, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 17, 2019 № 645. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645-2019-%D0%BF#n9>.

9. Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» of February 27, 2014 № 794-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

10. Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the People's Republic of China on the conditions for the location of the embassies of Ukraine in the People's Republic of China and the People's Republic of China in Ukraine dated June 25, 1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156_021#Text.

11. Regulations on foreign diplomatic missions of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine of March 15, 2021 № 99/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021#Text>.

12. Dmytro Kuleba: new standards of embassies will make them even more efficient and mobile. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-novi-standarti-roboti-posolstv-zroblyatyih-shche-bilsh-efektivnimi-ta-mobilnimi>.

13. The Ministry of Foreign Affairs will create «distance» embassies of Ukraine — Kuleba. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3208401-mzs-stvoruvatime-distancijni-posolstva-ukraini-kuleba.html>.

Маркарян М. В. Организация и функционирование зарубежных дипломатических учреждений Украины: теоретико-правовой аспект.

Автором исследованы основные нововведения в сфере дипломатической службы, в частности в контексте изменений понятийно-категориального аппарата, системы и элементов органов дипломатической службы, подходов к организации и функционированию заграничных дипломатических учреждений Украины.

Определены современное состояние сети заграничных дипломатических учреждений Украины и перспективы их дальнейшего расширения.

По итогам проведенного исследования было выделено основные направления, в которых производится реформирование иностранных институтов Украины, а также высказано авторское видение возможных причин, обусловивших этот процесс.

Ключевые слова: *зарубежные дипломатические учреждения Украины, дипломатическая служба, посольства Украины, консульские учреждения Украины, постоянные представительства при международных организациях, представительства при международных организациях, миссии Украины при международных организациях, Закон Украины «О дипломатической службе».*

Markaryan M. V. Organization and functioning of foreign diplomatic institutions of Ukraine: theoretical and legal aspect.

The article analyses the current legislation of Ukraine in the regulation of the diplomatic service, primarily related on the organization and functioning of foreign diplomatic institutions of Ukraine. The author explores the main innovations in the field of diplomatic service, in particular in the context of changes in the conceptual and categorical apparatus, system and elements of the diplomatic service, approaches to the organization and functioning of foreign diplomatic institutions of Ukraine. In the process of thorough analysis of the legislation of Ukraine, certain shortcomings in the current Law of Ukraine «On Diplomatic Service» and the Regulations on Foreign Diplomatic Institutions of Ukraine were identified, which in the future may cause problems in the application of law.

The current state of the network of foreign diplomatic institutions of Ukraine (embassies, consulates and missions to international organizations) and the prospects for further expansion of Ukraine's diplomatic presence in the world is shown.

Based on the norms of international agreements, legislative and by-laws of Ukraine are described the procedure for the establishment and placement of foreign diplomatic institutions in Ukraine, the procedure for appointing their heads and outlining the functions entrusted to foreign institutions of Ukraine.

Attention is also focused on an interesting novelty of the Law of Ukraine «On Diplomatic Service» — the introduction of a new type of foreign diplomatic institution — the Embassy of Ukraine with the residence of the Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Ukraine in Kyiv. Although this norm exists only in the theoretical plane and has not been implemented in practice, but the Minister for Foreign Affairs of Ukraine Dmytro Kuleba sees great new prospects in this.

Based on the results of the study, were singled out the main directions in which the reform of foreign institutions of Ukraine is carried out, as well as the author's vision of the possible reasons that led to this process was expressed.

Key words: *foreign diplomatic institutions of Ukraine, diplomatic service, embassies of Ukraine, Consulate of Ukraine, permanent mission to international organizations, mission to international organizations, missions of Ukraine to international organizations, Law of Ukraine «On Diplomatic Service».*



Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 792 с.

ISBN 978-966-667-753-5

У даній книзі докладно прокоментовано Кодекс України про адміністративні правопорушення (станом на 1 грудня 2019 року) з посиланням більш ніж на тисячу нормативно-правових актів, а також результати правозастосовчої судової практики щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Видання буде корисним суддям, адвокатам, юрисконсультам, науковцям, правозахисникам, викладачам, аспірантам і студентам юридичних навчальних закладів, співробітникам системи органів внутрішніх справ, викладачам і слухачам навчальних закладів МВС України, працівникам прокуратури, органів безпеки, інших правоохоронних органів, командирам військових частин і начальникам військових установ, а також усім зацікавленим у

належному захисті прав і свобод людини і громадянина, власності, довкілля, інших об'єктів адміністративно-правової охорони.