

УДК 341.231(477)

А. Г. Асланян

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ ІНОЗЕМНИХ
ДЕРЖАВ В УКРАЇНІ**

Досліджено адміністративно-правові засади діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні. Акцентовано увагу на необхідності забезпечення безпеки приміщень дипломатичних представництв та особистої безпеки їх працівників. Зроблено висновок про необхідність налагодження ефективної взаємодії дипломатичних представництв іноземних держав з органами державної влади України.

Основною формою встановлення та підтримання офіційних відносин між державами є дипломатичні відносини, які покликані сприяти розвитку дружніх стосунків між державами, забезпечувати мир та безпеку різних народів. Встановлення дипломатичних відносин регулюється безпосередньо нормами дипломатичного права як підгалузі права зовнішніх відносин. Під правом зовнішніх відносин розуміється система норм і принципів міжнародного права, що регулюють на погодженій демократичній основі офіційні зв'язки і відносини між суб'єктами міжнародного права (державами та міжнародними організаціями), які встановлюються і підтримуються їх органами зовнішніх відносин. До предмета права зовнішніх відносин на правах підгалузі входить дипломатичне право, яке являє собою сукупність міжнародно-правових норм, що визначають правове ста-

новище і діяльність дипломатичних представництв держав, акредитованих у країнах їх перебування.

Дипломатичні представництва постають тими інституційними механізмами, завдяки ефективному функціонуванню яких встановлюються та розвиваються дипломатичні відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права, дотримуються загально визнані принципи демократичного співробітництва. Слід зазначити, що дипломатичні представництва, виступаючи від імені держави, що їх заснувала, мають широкі повноваження в усіх політичних та інших питаннях, що виникають у міждержавних відносинах. Для України роль і значення дипломатичних представництв та консульських установ на сучасному етапі особливо підвищується у зв'язку з активізацією процесів європейської інтеграції, а також у контексті реалізації власних інтересів розбудови демократичної правової держави.

Правове регулювання функціонування дипломатичних представництв здійснюється нормами як міжнародного, так і національного (у тому числі адміністративного) права. Загальний правовий статус дипломатичних представництв, права та обов'язки їх співробітників визначаються кодифікованими нормами міжнародного дипломатичного права. Що ж стосується внутрішньодержавного аспекту регулювання дипломатичних відносин, то він спрямований на реалізацію норм дипломатичного права через державні органи і регулюється національним (у тому числі адміністративним) правом.

За нових реалій сьогодення необхідність впорядкування правового статусу дипломатичних представництв, правового становища їх працівників, удосконалення деяких функцій дипломатичних представництв, гарантування безпеки їх діяльності набуває особливого значення. Актуальність теми зумовлена всезростаючим тяжінням до вирішення питань між різними суб'єктами виключно дипломатичними засобами; наявністю «білих плям» у законодавстві, що регулює дипломатичні відносини; важливістю приведення національного законодавства України, що регулює дипломатичні відносини, у відповідність до загально визнаних норм і стандартів; налагодження якісно нового рівня співробітництва між дипломатичними представництвами та органами державної влади країни перебування. Вирішення цих та інших питань вимагає комплексного наукового дослідження.

Водночас слід констатувати, що в сучасній вітчизняній науці адміністративного права не приділяється достатньої уваги зазначеним вище проблемам. Аналіз діяльності дипломатичних представництв постає переважно предметом дослідження фахівців з міжнародного права. Але, на нашу думку, усі існуючі наукові праці не охоплюють усього спектра важливих проблем

у сфері дослідження діяльності дипломатичних представництв, зокрема з позицій адміністративного права. Так, зокрема, слід акцентувати увагу на тому, що як самостійний інститут адміністративно-правові засади діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні до цього часу комплексно не розглядалися. Таким чином, назріла потреба в дослідженні проблеми діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні з позицій адміністративного права. Отже, дане дослідження присвячено розкриттю цієї проблеми в адміністративно-правовому аспекті, що й визначає його актуальність.

Метою роботи є дослідження адміністративно-правових засад діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні, розробка дієвих заходів щодо підвищення ефективності діяльності дипломатичних представництв шляхом усунення прогалин у національному законодавстві України.

Дипломатичне представництво – це орган зовнішніх відносин акредитуючої держави, що утворений на території держави перебування з метою підтримання дипломатичних відносин між цими державами. Відповідно до чинного законодавства України дипломатичне представництво може функціонувати у вигляді посольства (нунціатури), місії (інтернунціатури) або іншого виду дипломатичного представництва іноземної держави (під яким слід розуміти і персонал, і споруди, і приміщення) [1]. Необхідно звернути увагу, на те, що усі дипломатичні представництва, незалежно від виду, мають рівний офіційний статус, однакові привілеї та імунітети.

Зазначимо, що за формою дипломатичні представництва поділяються на постійні та тимчасові. Постійними дипломатичними представництвами постають посольства, місії, представництва держав при міжнародних організаціях, що ведуть повсякденну дипломатичну діяльність за кордоном, представляючи і захищаючи там інтереси своєї держави та виконуючи політичні функції. Що стосується тимчасових дипломатичних представництв (різного роду делегації, окремі представники за кордоном, спостерігачі при міжнародних комісіях, на конференціях і конгресах, делегації чи окремі представники на державних ювілеях, коронаціях, інавгураціях, траурних церемоніях), то вони створюються переважно для виконання спеціальних місій. У рамках даної роботи основна увага буде приділена вивченню адміністративно-правових аспектів діяльності постійних дипломатичних представництв.

Систему національного адміністративного законодавства України, норми якого регламентують діяльність дипломатичних представництв іноземних держав на території України, складають: Конституція України, закони України, укази Президента

України, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства закордонних справ України, а також нормативно-правові акти інших державних органів України, які мають відповідний вплив на регулювання діяльності дипломатичних представництв.

Так, до числа основних нормативно-правових актів, які здійснюють регулювання діяльності дипломатичних представництв іноземних держав на території України, відносяться: Конституція України, Закон України «Про дипломатичну службу», Постанова Верховної Ради України «Про відкриття дипломатичних або консульських представництв в Україні», Указ Президента України «Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних держав в Україні», наказ МЗС України «Про затвердження Положення про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій» [1–6].

У результаті аналізу змісту зазначених актів зроблено висновок, що їх норми регулюють найбільш важливі питання у сфері дипломатичних відносин іноземних держав з Україною. Необхідно звернути увагу на той факт, що зазначені нормативні акти здійснюють регулювання діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні у двох напрямках: визначають порядок функціонування іноземних дипломатичних представництв на території України, регулюють процедуру акредитації дипломатичних установ іноземних держав (тобто здійснюють зовнішнє регулювання); регулюють питання прийняття на дипломатичну службу в Україні, порядок присвоєння дипломатичних рангів, кадровий резерв дипломатичної служби (тобто здійснюють внутрішнє регулювання). Також слід зазначити, що чинним законодавством України у сфері, що аналізується, врегульовано дві групи відносин: діяльність українських дипломатичних представництв на території іноземних держав; діяльність іноземних дипломатичних представництв на території України та порядок їх акредитації.

Перейдемо безпосередньо до аналізу адміністративно-правових засад діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні відносини, функції дипломатичного представництва полягають у наступному:

- представництво акредитуючої держави на території держави перебування;
- захист у державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян у межах, які не суперечать принципам і нормам міжнародного права;
- ведення переговорів з урядом держави перебування;
- спостереження усіма легітимними засобами певних обставин та подій у державі перебування та повідомлення про них уряду акредитуючої держави;
- заохочення дружніх відносин між акредитуючою державою і державою перебування та розвиток їхнього співробітництва в галузі економіки, культури та науки [7].

Основною функцією дипломатичного представництва здійснення представництва акредитуючої держави на території держави перебування. Зміст зазначеної функції полягає в тому, що дипломатичне представництво акредитуючої держави в повному обсязі представляє її в державі перебування, тобто представляє її політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.

Координацію дій щодо розміщення дипломатичних представництв іноземних держав на території України здійснює Міністерство закордонних справ України. Чинним законодавством України встановлено наступний порядок розміщення дипломатичних представництв іноземних держав на території України. Питання про можливість розміщення дипломатичного представництва іноземної держави на території України розглядається за письмовим зверненням самого дипломатичного представництва або зверненням уряду акредитуючої держави чи відповідного органу міжнародної міжурядової організації до Міністерства закордонних справ України [1]. Після отримання відповідного звернення Міністерство закордонних справ України надсилає пропозиції до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Що стосується вирішення питання про можливість розміщення представництва міжнародної неурядової організації та представництва іноземної організації, то представництво має право звертатися з цього питання безпосередньо до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Міністерство закордонних справ України нотою повідомляє дипломатичні представництва про рішення щодо можливості їх розміщення за конкретною адресою, а Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації повідомляють про це листом інші

представництва і установи [1]. Таким чином, дипломатичні представництва іноземних держав на території України можуть практично реалізувати свої наміри лише після одержання згоди відповідного органу (з можливим зазначенням обов'язкових для виконання умов).

Механізм забезпечення приміщеннями дипломатичних представництв іноземних держав на території України закріплений у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення приміщеннями закордонних дипломатичних установ» [8]. Так, відповідно до зазначеної Постанови організація роботи, пов'язаної з вирішенням питань забезпечення приміщеннями закордонних дипломатичних установ, покладається на Міністерство закордонних справ України [8]. До повноважень Міністерства закордонних справ України у цій сфері відноситься узагальнення відповідних пропозицій закордонних дипломатичних установ та висновки органів виконавчої влади, підготовка орієнтовного плану розміщення закордонних дипломатичних установ, обґрунтування необхідних фінансових витрат та внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо придбання нерухомого майна, будівництва, реконструкції об'єктів для розміщення цих установ за кордоном тощо.

Серед низки заходів, які уповноважене здійснювати Міністерство закордонних справ України з метою забезпечення дипломатичних представництв іноземних держав на території України приміщеннями, можна виокремити наступні:

- контроль за придбанням і орендою нерухомого майна, будівництвом, реконструкцією об'єктів;
- облік нерухомого майна, придбаного в державну власність України, збудованого або взятого в оренду закордонними дипломатичними установами;
- надання Фонду державного майна інформації про збудовані та придбані в державну власність України об'єкти;
- прийняття рішень про придбання нерухомого майна з урахуванням висновків міжвідомчої експертної групи щодо кожного об'єкта;
- подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо придбання нерухомого майна, погоджених з Міністерством фінансів України, Фондом державного майна, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Держбудом та в разі потреби з іншими зацікавленими органами виконавчої влади.

Таким чином, у результаті вивчення того переліку завдань, що стоять перед Міністерством закордонних справ України у сфері забезпечення приміщеннями дипломатичних представ-

ництв іноземних держав на території України, зроблено висновок, що ефективному вирішенню зазначеного питання приділяється значна увага на державному рівні, що підтверджується, зокрема, необхідністю надання згоди на придбання приміщень для дипломатичних представництв декількома органами державної влади.

Особливу увагу необхідно звернути на те, що приміщення дипломатичного представництва, резиденція глави дипломатичного представництва та жилі приміщення членів дипломатичного персоналу відповідно до національного законодавства України є недоторканими [5]. Так, доступ до цих приміщень може бути здійснений не інакше як за згодою глави дипломатичного представництва. Усі приміщення дипломатичного представництва іноземної держави на території України, наявне в них майно, засоби пересування дипломатичного представництва користуються імунітетом від обшуку, виїмки, ревізії, арешту та виконавчих дій і не повинні використовуватись для цілей, не сумісних зі здійсненням функцій дипломатичного представництва. Підкреслимо, що архіви, документи та офіційна кореспонденція дипломатичного представництва іноземної держави на території України також є недоторканими.

Глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу користуються імунітетом від кримінальної, адміністративної юрисдикції України та юрисдикції судів України у цивільних справах [5]. Звісно, імунітет членів дипломатичного представництва іноземної держави на території України не поширюється на випадки, коли вони вступають у цивільно-правові відносини як приватні особи у зв'язку з позовами про належне їм нерухоме майно на території України, спадкування, а також у зв'язку з позовами, що випливають із їх професійної або комерційної діяльності, що здійснюється ними за межами службових обов'язків. Але слід звернути увагу, що члени дипломатичного представництва іноземної держави на території України підлягають юрисдикції України в разі згоди на це акредитуючої держави.

Особливу увагу необхідно звернути на ті випадки, коли дипломатичний агент діяв не у своєму офіційному статусі або використовував особисті дипломатичні привілеї та імунітети для власного збагачення. Звісно, акредитуюча держава не повинна нести відповідальності за неофіційні дії дипломатичного агента. Таким чином, проведення переговорів на вищому рівні з вимогою позбавити дипломатичного агента його правового статусу постає одним із можливих виходів із зазначеної непростой ситуації.

Досить часто при дипломатичних представництвах існують консульські відділи, які виконують функції звичайних консульств, коли з урахуванням території країни перебування, обсягу роботи заснування окремих консульств не є доцільним [9, с. 78–79]. До числа функцій, які виконує консульський відділ у дипломатичному представництві, належать: паспортно-візові операції; функції з питань громадянства; облік громадян держави, яку представляє консул; функції з питань реєстрації актів цивільного стану; нотаріальні дії; консульська легалізація; функції консулів щодо морських і річкових суден; правовий захист громадян держави; заходи щодо забезпечення спадщини, яка відкрилася в країні перебування.

Необхідно підкреслити, що існує різниця в правовому статусі між консульським відділом у дипломатичному посольстві та самостійним консульством, яке діє в певному адміністративно-територіальному окрузі. Так, незважаючи на виконання консульських функцій дипломатичним співробітником посольства (наприклад, третій секретар з консульських питань), його правовий статус співпадає з правовим статусом інших дипломатичних співробітників, які працюють у цьому дипломатичному представництві [9, с. 79]. Зовсім інша ситуація з консульськими посадовими особами (наприклад, з віце-консулом), які можуть виконувати ті ж самі функції, що й співробітники консульського відділу дипломатичного представництва, але їх привілеї та імунітети відрізняються від дипломатичних і є вузькими [9, с. 79]. Зазначимо, що така ситуація пов'язана, у першу чергу, з безпосереднім правовим статусом консульської установи.

На сьогодні, питання безпеки дипломатичного представництва на території держави перебування постало досить гостро. Загрози з боку терористичних угруповань вимагають підвищення вимог до безпеки приміщень дипломатичних представництв. Саме тому національне законодавство України повинно бути зорієнтоване на вдосконалення питання регулювання безпеки власних дипломатичних представництв за кордоном та дипломатичних представництв іноземних держав, що знаходяться на території України. На нашу думку, досягнути такого результату можливо шляхом підвищення вимог до будівництва приміщення, оснащення його охороною та протипожежними системами належного рівня, забезпечення необхідних умов для охорони представництва силами відповідних воєнізованих підрозділів держави перебування тощо.

Звісно, ефективне забезпечення безпеки дипломатичних представництв іноземних держав на території України має покладатися на Міністерство закордонних справ України. Так, Міністерство закордонних справ України має розробити систе-

му заходів, спрямованих на попередження та усунення тих факторів, які можуть сприяти здійсненню терористичних актів поблизу дипломатичних представництв; запропонувати шляхи вирішення питання фінансового забезпечення передбачених заходів; внести до Верховної Ради України пропозиції та рекомендації, які слід закріпити на законодавчому рівні. Отже, необхідно, перш за все, на законодавчому рівні вирішити питання забезпечення безпеки приміщень дипломатичних представництв іноземних держав на території України та особистої безпеки їх працівників.

Підбиваючи підсумки із вищевикладеного, хотілося б акцентувати увагу на необхідності здійснення органами державної влади України дієвих заходів у напрямку сприяння дипломатичним представництвами іноземних держав у реалізації покладених на них функцій на території країни перебування. Особливу увагу, на нашу думку, необхідно приділити налагодженню ефективної взаємодії дипломатичних представництв іноземних держав на території України з відповідними органами державної влади України.

Список літератури: 1. Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних держав в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лют. 1995 р. № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=18&user=1291283635295538>. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про дипломатичну службу : закон України від 20 верес. 2001 р. № 2728 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29. 4. Про відкриття дипломатичних або консульських представництв в Україні : постанова Верховної Ради України від 3 берез. 1993 р. № 3037 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 178. 5. Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні : указ Президента України від 10 черв. 1993 р. № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1081.500.0>. 6. Про затвердження Положення про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій : наказ М-ва закордонних справ України від 13 січ. 2003 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 202. 7. Венская конвенция о дипломатических отношениях : от 21.03.1961 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU61K03U.html. 8. Про затвердження Порядку забезпечення приміщеннями закордонних дипломатичних установ України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 2001 р. № 1589 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 48. – Ст. 2146. 9. Музика А. І. Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Музика Андрій Ігорович. – К., 2009. – 198 с.

Надійшла до редколегії 24.12.2010

Исследованы административно-правовые основы деятельности дипломатических представительств иностранных государств на территории Украины. Акцентировано внимание на необходимости обеспечения безопасности помещений дипломатических представительств и личной безопасности их сотрудников. Сделан вывод о необходимости налаживания эффективного взаимодействия дипломатических представительств иностранных государств с органами государственной власти Украины.

Administrative and legal bases of diplomatic representative offices of foreign countries activity on the territory of Ukraine are researched. Special attention is paid on the necessity of providing safety of premises of diplomatic representative offices and personal safety of their employees. The conclusion about the necessity of adjusting the effective cooperation of diplomatic representative offices of foreign countries with Ukrainian state authorities is made.