

5. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.В. Шевченко. – К., 2012. – 244 с.
6. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навчальний посібник] / А.М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
7. Ярова Н.Г. Організаційно-правове регулювання в галузі спорту України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.Г. Ярова. – Ірпінь, 2009. – С. 69–70.
8. Про Положення про Міністерство молоді та спорту України : Указ Президента України від 24 липня 2013 р. № 390/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-%D0%BF>.
9. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис. ... докт. наук держ. управл. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І.Л. Гасюк. – К., 2013. – 37 с.
10. Євсєєва О.О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання : [монографія] / О.О. Євсєєва. – К. : СПДФО Коваленко В.Ф., 2011. – 524 с.
11. Євсєєва О.О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи фізичної культури і спорту в регіоні / О.О. Євсєєва // Бізнесінформ. – 2013. – № 1. – С. 46–51.

ЗАБОЛОТНА Л. В.,

аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.553

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті запропоновано розуміння організаційної структури органу дипломатичної служби. Обґрунтовано легітимний і належний порядок набуття адміністративно-правового статусу державними службовцями дипломатичної служби.

Ключові слова: дипломатична служба, державний службовець, адміністративно-правовий статус, організаційна структура.

В статье предложено понимание организационной структуры органа дипломатической службы. Обосновано легитимный и надлежащий порядок приобретения административно-правового статуса государственными служащими дипломатической службы.

Ключевые слова: дипломатическая служба, государственный служащий, административно-правовой статус, организационная структура.

Understanding of institutional structure of diplomatic service authority has been proposed. Legitimate and proper procedure for acquiring administrative legal status of the diplomatic service civil servants has been substantiated.

Key words: diplomatic service, diplomatic immunity, civil servant, administrative legal status, institutional structure.



Вступ. Упорядкована організаційна структура органів дипломатичної служби дає змогу працівникам цих суб'єктів публічної адміністрації належним чином здійснювати свої повноваження. Актуальність збалансованої діяльності державних службовців дипломатичної служби пов'язана з установленням потрібної ресурсної бази, розв'язанням публічно-управлінських завдань під час здійснення зовнішніх зв'язків і розробки потенційних планів щодо перспектив функціонування дипломатичної служби.

В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Л. Богачова, В.Г. Вишняков, Б.І. Гуменюк, С.Д. Дубенко, О.Д. Крупчан, А.Є. Луньов, В.Я. Малиновський, Ю.І. Матвеева, В.І. Мельниченко, Н.Р. Нижник, Н.Г. Плахотнюк, О.В. Щерба та інші присвятили свої роботи оптимізації організаційного аспекту діяльності державних службовців дипломатичної служби.

Окремої наукової розвідки потребує питання вдосконалення діяльності державних службовців дипломатичної служби в інституціональному плані щодо вирішення кадрових питань і змістового наповнення повноважень працівників дипломатичної служби.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття сутності організаційної структури органу дипломатичної служби та порядку набуття адміністративно-правового статусу державними службовцями дипломатичної служби.

Результати дослідження. У практиці діяльності державних службовців дипломатичної служби відсутня усталена організаційна структура відповідного органу публічної адміністрації. Ця тенденція наявна в національних реаліях ще з 70-х рр. ХХ ст., коли О.Є. Луньов указував на неоднаковий і неоднорідний характер такої організаційної структури, яка могла охоплювати відділи консульського, політичного, військового, економічного, друку, культурних зв'язків, адміністративно-господарського аташату й канцелярію [1, с. 562]. Тим не менше в загальному ракурсі така організаційна структура була пов'язана зі структурними елементами спеціальної спрямованості (у частині консульського, військового, політико-економічного та культурного відділів) і допоміжного плану (стосовно канцелярії та адміністративно-господарського, інформаційно-видавничого аташату).

Що ж до розуміння категорії організаційної структури органу дипломатичної служби, то вона традиційно сприймалася через призму його інституціональних характеристик, тобто підрозділів, схеми розподілу між ними функцій і повноважень, що належали конкретному органу дипломатичної служби, а також порядку взаємодії цих підрозділів [2, с. 27]. Наведена дефініція вказує на телеологічно-діяльнісну, динамічну, комплексну та змішану природу організаційної структури органів дипломатичної служби, обмежену в ресурсному забезпеченні. Так, наукова школа В.Б. Авер'янова дотримується позиції, відповідно до якої організаційна структура органу («статика») перебуває або повинна перебувати в діалектичній єдності з його функціями («динаміка») [3, с. 23, 105]. Звідси завдання й функції державних службовців дипломатичної служби, динамічні за порядком практичної реалізації, впливають на статичну категорію – організаційну структуру органу дипломатичної служби. У зв'язку з викладеним інституціональний вимір функціонування працівників дипломатичної служби впливає на їхні завдання, які зумовлюють появу та виконання відповідних функцій. Натомість потреба в здійсненні відповідних функцій працівниками дипломатичної служби напряму справляє вплив на організаційну структуру органів дипломатичної служби, яка є інструментом реалізації таких функцій, визначаючи ефективність останніх.

До того ж організаційна структура органів дипломатичної служби в умовах мінливого простору міжнародних відносин повинна кореспондувати з новітніми викликами у сфері зовнішніх зв'язків і стандартами наднаціонального права публічної служби й дипломатичного права. На основі цих орієнтирів зазначена організаційна структура набуває адаптивної спрямованості. У цьому сенсі необхідно спиратися на потенціал теорії управління, згідно з якою, як пояснює В.Я. Малиновський, потрібно орієнтуватися на мобільність і маневровий потенціал профілів професійних компетентностей з урахуванням змін і викликів довкілля [4, с. 310]. Відповідно, кількісний і якісний перспективний план організації діяльності працівників дипломатичної служби дає змогу ефективно використовувати наявні ресурси, залежно від територіальної прив'язки конкретного суб'єкта публічної адміністрації. Особливе



значення цієї тези набувається для закордонних дипломатичних представництв, працівники яких наділені обмеженим, як правило, скороченим фінансуванням і мають чітко встановлену кількість державних службовців. Відтак організаційна структура органів дипломатичної служби може мати як лінійний характер, так і бути нелінійною за своєю природою з урахуванням функціональної зумовленості. Принагідно комплексність такої організаційної структури зумовлює подвійне підпорядкування окремих структурних підрозділів, які мають стратегічне значення, наприклад, військового аташату. Для України в умовах гібридної війни та прямої агресії з боку Російської Федерації це дає можливість максимально ефективно застосовувати людські ресурси та матеріально-технічну базу. У зв'язку з цим інституціоналізується чітка ієрархічна організаційна структура органів дипломатичної служби, що складається з керівних елементів (вищого керівництва й галузевих підрозділів аташату), функціонально орієнтованих систем (підрозділів і служб), обслуговуючих структур (підрозділів і канцелярії).

Відповідно, державні службовці в межах структурних елементів органів дипломатичної служби можуть бути пов'язаними з виконанням повноважень за політичною або ж адміністративною посадою. Зокрема, з урахуванням доктринальних розробок і положень нового Закону України «Про державну службу» адміністративні посади в органах дипломатичної служби зорієнтовані на виконання завдань і функцій державними службовцями з публічно-владними повноваженнями за бюджетні кошти [5, с. 132, 133; 6]. Натомість політичні посади за конституційними та законодавчими правовими рамками відзначаються особливостями набуття відповідного адміністративно-правового статусу, який не регламентований нормами законодавства про державну службу, на чітко встановлений строк (термін) унаслідок всенародного обрання чи призначення обраними народом України державними органами задля передусім формування державної політики в галузі зовнішніх зв'язків. Що ж до припинення такого адміністративно-правового статусу, то повинна бути передбачена чітка процедура щодо можливості відкликати з посади або звільнити конкретного працівника дипломатичної служби.

Водночас чинне законодавство про дипломатичну службу сформульовано в такий спосіб, що не можна однозначно розмежувати адміністративні та політичні посади в межах державної служби. Так, посада керівника органів дипломатичної служби має ознаки обох із наведених посад, оскільки він призначається й може бути звільненим у будь-який час всенародно обораним Президентом України; формує та реалізує державну політику в дипломатичній сфері, може впливати на розв'язання політичних питань, а також як державний службовець здійснює керівництво відповідним органом дипломатичної служби, отримуючи заробітну плату за кошти державного бюджету. Тобто, як слушно зауважують Н.Р. Нижник і О.Д. Крупчан, поки що такі працівники дипломатичної служби є «політичними чиновниками» [7, с. 70], правовий статус, повноваження, порядок призначення та звільнення з посади яких мають публічно-управлінське й політичне забарвлення. Тим більше, що новий Закон України «Про державну службу» хоча й наводить узагальнений і формалізований перелік категорій державних службовців, але не містить спеціальних правових норм щодо належності посад державних службовців дипломатичної служби. Відповідно, потрібно уточнити природу різних видів посад працівників дипломатичної служби та внести відповідні правові норми до чинного законодавства про державну службу.

Для вирішення проблеми щодо інституціоналізації посад державних службовців дипломатичної служби доцільно скористатися зарубіжним досвідом щодо вирішення кадрових питань, у тому числі під час призначення на посади працівників дипломатичної служби, у частині набуття і припинення адміністративно-правового статусу керівників органів дипломатичної служби, які є державними службовцями. У цьому розрізі, як указують Б.І. Гумєнюк і О.В. Щерба, існують «британська» та «американська» базові моделі щодо здійснення кадрової політики [8, с. 151]. З іншого боку, у практиці реалізації зовнішньої політики вкрай поширеним є також змішаний підхід щодо призначення і звільнення працівників дипломатичної служби, а «британська» модель є універсальною для всієї Європи, тому її можна сприймати як європейську модель.



Що стосується зарубіжної регуляторної практики в частині призначень працівників дипломатичної служби, то в законодавстві жодної країни світу не існує прямої заборони на призначення політичних діячів послами [9, с. 48–50, 197]. Концентруючи увагу на відображених підходах стосовно вирішення кадрових питань у дипломатичній сфері, зауважимо, що фактично європейська модель пов'язана із запровадженням посад «кар'єрних» працівників дипломатичної служби. Цей підхід є найбільш усталеним і традиційним. Підтвердженням описаного правила є й виняток щодо поодиноких випадків призначення послами політичних діячів, що натепер активно критикується в Європі. Принагідно американська модель характеризується визнанням нормальною практикою призначення політичних діячів на посади працівників дипломатичної служби. Як пояснюють Т. Джефферсон і Б. Франклін, така практика сформувалася на основі історичних американських традицій цієї країни та вагомих здобутків політиків як працівників дипломатичної служби [9, с. 49–51]. До речі, така модель є характерною й для країн Африки. Водночас більш дієвою є змішана модель, наприклад, в Індії та країнах Азії, де працівниками дипломатичної служби можуть виступати політичні діячі, для яких устанавлюються відповідні квоти, і державні службовці.

На наше переконання, в українських реаліях політичні призначення на посади працівників дипломатичної служби, всі з яких одночасно є державними службовцями, не є виправданим і не узгоджується з парадигмою, закладеною в оновленому законодавстві про державну службу. Підтвердженням цієї тези є доктринальні напрацювання, у яких ідеться про архаїчний і кон'юнктурний характер таких політичних призначень [10, с. 11]. Відтак американська модель абсолютно не відповідає історії становлення дипломатії в Україні, особливо після радянського періоду функціонування органів дипломатичної служби. Звідси в контексті євроінтеграції прийнятною практикою в частині кадрової політики в дипломатичній сфері є кар'єрні призначення державних службовців дипломатичної служби за європейською моделлю. Отже, національна організаційна структура органів дипломатичної служби повинна формуватися за кар'єрним, а не політичним принципом, а на перехідному етапі можна застосовувати змішану модель, коли Надзвичайні та Повноважні Посланники України займатимуть «кар'єрні» посади, а Посли – політичні посади. При цьому організаційна структура органів дипломатичної служби повинна відповідати завданням і функціям державних службовців цих органів із урахуванням обмеженості ресурсів і ускладненого характеру інституціонального виміру функціонування дипломатичних підрозділів.

Задля вдосконалення організаційної структури органів дипломатичної служби потрібно керуватися принципом правової визначеності. Указана юридична категорія створює рамки та встановлює орієнтири для діяльності державних службовців дипломатичної служби, у зв'язку з чим зменшується рівень корупції й усувається кон'юнктурний підхід щодо досягнення завдань, які стоять перед органами дипломатичної служби. До того ж потрібно зважати на той факт, що в практиці Європейського суду з прав людини, зокрема, у справі “Olsson v. Sweden” розроблено критерії стосовно порядку здійснення повноважень суб'єктами публічної адміністрації: законодавчий рівень регламентації; чіткий обсяг і спосіб реалізації повноважень; легітимна мета; адекватний захист від свавільного втручання [11]. Описані положення мають стосуватися всіх можливих інструментів діяльності публічної адміністрації, працівниками яких є державні службовці дипломатичної служби. Це даватиме змогу належним чином гарантувати права, свободи й законні інтереси громадян під час здійснення публічного управління дипломатичною сферою, а також інтегрувати цю українську практику з європейськими стандартами функціонування дипломатії.

Тим не менше, як засвідчує Європейський суд з прав людини, в Україні мають місце непоодинокі випадки порушення вказаного принципу юридичної визначеності [12; 13]. У своїй більшості такі випадки мають негативне забарвлення, бо в таких випадках державні службовці дипломатичної служби не виконують покладені на них законом обов'язки в галузі зовнішніх зв'язків чи виходять за межі власних повноважень. Водночас може виникнути конфлікт інтересів, коли норми Конституції України як суспільного договору в більшому обсязі забезпечують права, свободи та законні інтереси громадян, порівняно з положеннями



спеціального законодавства у сфері державної й дипломатичної служби. У цьому разі потрібно виходити з пріоритету людиноцентристської спрямованості публічного управління в зовнішньополітичній сфері. Безумовно, бажано також залучити Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, який би зробив відповідний висновок про вищу юридичну силу правових норм, що є більш сприятливими для охорони прав, свобод і законних інтересів громадянина та встановлення кореспондуючих повноважень працівників дипломатичної служби.

Цілком очевидно, що під час оптимізації організаційної структури принцип правової визначеності не означає можливість застосовувати будь-які адміністративно-правові засоби для гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян. В адміністративно-правовій доктрині із цього приводу сформувався усталений підхід, згідно з яким зазначені повноваження публічної адміністрації в межах правового статусу повинні бути встановлені з достатнім рівнем чіткості й повноти в законі [14; 15, с. 83–93; 16, с. 50–53]. По суті, регламентація на нормативному рівні організаційної структури органів дипломатичної служби із зазначенням повноважень відповідних державних службовців, які є працівниками цих суб'єктів публічної адміністрації, на основі принципу правової визначеності дасть змогу уніфікувати правове поле у сфері державної та дипломатичної служби на наднаціональному рівні щодо врахування засадничих міжнародних стандартів і передової зарубіжної практики, а також на національному рівні в частині приведення законодавства про дипломатичну службу у відповідність із оновленими регуляторними рамками в галузі державної служби й розробки узгодженої підзаконної нормативно-правової бази. Звідси принцип правової визначеності можна вважати юридичною межею для формулювання завдань і функцій державних службовців дипломатичної служби, які встановлюватимуть обсяг і порядок здійснення їхніх повноважень.

Висновки. Отже, як загальний висновок можна констатувати, що оновлення організаційної структури органів дипломатичної служби встановлює шлях до євроінтеграції та формування правового поля діяльності працівників дипломатичної служби, яке вписується в наднаціональні рамки функціонування дипломатії. З урахуванням радянського досвіду для України оптимальним способом проведення кадрової політики в дипломатичній сфері є кар'єрні призначення державних службовців дипломатичної служби, що відповідає європейській моделі кадрових призначень. Основою процесу модернізації діяльності організаційної структури органів дипломатичної служби має бути принцип правової визначеності з урахуванням пріоритетності правової охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, які є учасниками адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління зовнішньополітичною діяльністю.

Список використаних джерел:

1. Административное право : [учеб.] / под ред. А.Е. Лулева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 597 с.
2. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В.Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 279 с.
3. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / [С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк та ін.] ; за ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. – К. : Ін Юре, 2002. – 95 с.
8. Гуменюк Б.І. Сучасна дипломатична служба : [навч. посіб.] / Б.І. Гуменюк, О.В. Щерба. – К. : Либідь, 2001. – 255 с.



9. Rana K. The 21-st century ambassador: plenipotentiary to chief executive / [К. Rana. – Malta : DiploFoundation, 2004. – 258 p.
10. Щерба О.В. Адаптація української дипломатичної служби до вимог сучасності в світлі досвіду країн Заходу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / О.В. Щерба. – К. : КНУ імені Тараса Шевченка, 2001. – 17 с.
11. Case of Olsson v. Sweden (No 1) of 24 March 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57548#{\"itemid\":\[\"001-57548\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57548#{\).
12. Справа «Єлоєв проти України» (заява № 17283/02) від 6.11.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_433.
13. Справа «Новік проти України» (заява № 48068/06) від 18.12.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_442.
14. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика) / Л.Л. Богачова // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74.
15. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. Гультай, І. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 5. – С. 83–93.
16. Матвеева Ю.І. Правова визначеність та суддівське правотворення / Ю.І. Матвеева // Наукові записки національного університету «Києво-Могилянська академія». – 2010. – Т. 103 : Юридичні науки. – С. 50–53.

