

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н. КАРАЗИНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ФЕДЧИШИН СЕРГІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.95:351.88(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ С. А. Федчишин

Науковий консультант: Матюхіна Наталія Петрівна, доктор юридичних наук,
професор

Харків – 2021

АНОТАЦІЯ

Федчишин С. А. Дипломатична служба України: організаційно-правові засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України, Харків, 2021; Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна Міністерства освіти і науки України, Харків, 2021.

У дисертації на підставі досягнень юридичної науки, законодавства України та практики його застосування, вітчизняного та зарубіжного досвіду проведено комплексне дослідження проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, розроблено й надано науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу.

Прослідковано еволюцію наукових поглядів відносно дипломатичної служби крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Встановлено, що дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (зокрема, камералістики, поліцейського права, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби.

Виокремлено підходи до розуміння дипломатичної служби, а саме: а) функціональний (дипломатична служба як діяльність); б) організаційно-структурний (дипломатична служба як система органів дипломатичної служби та посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу); в) інституційний (дипломатична служба як правовий субінститут).

Визначено ознаки дипломатичної служби України: 1) загальні – властиві державній (у тому числі дипломатичній) службі; 2) спеціальні – притаманні саме

дипломатичній службі. До спеціальних ознак дипломатичної служби віднесено:

- а) суб'єктну ознаку – реалізується посадовими особами дипломатичної служби;
- б) посадову ознаку – здійснюється на посадах в органах дипломатичної служби та інших державних органах, що визначені Законом України «Про дипломатичну службу»;
- в) цільову ознаку – спрямованість на реалізацію зовнішньої політики України.

Дипломатичну службу України охарактеризовано як цивільну спеціалізовану державну службу з можливістю її часткової мілітаризації на окремих напрямках діяльності. Обґрунтовано, що така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу, зокрема для роботи в закордонних дипломатичних установах України, працівників інших державних органів, у тому числі сектору безпеки і оборони України.

Виокремлено види дипломатичної служби України залежно від місця її проходження: 1) внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований (в Міністерстві закордонних справ України та представництвах Міністерства закордонних справ України на території України) та децентралізований підвиди (в інших державних органах України); 2) закордонна дипломатична служба (на посадах у закордонних дипломатичних установах України під час довготермінового відрядження); 3) міжнародна дипломатична служба (на посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України).

Принципи дипломатичної служби України поділяються на: 1) загальні – принципи державної (у тому числі дипломатичної) служби, що передбачені Законом України «Про державну службу»; 2) спеціальні – властиві саме для дипломатичної служби та врегульовані в Законі України «Про дипломатичну службу». Подальший розвиток принципів дипломатичної служби пов'язується, насамперед, із: а) узгодженням законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів; б) закріпленням нових принципів (загальних – релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на

державну службу; спеціальних – забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби та єдність дипломатичної служби); в) сприйняттям та впровадженням такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.). При цьому запропоновано використовувати термін «політична нейтральність» (при позначенні як принципу, так і відповідних вимог).

Обґрунтовано доцільність формалізації «вищого корпусу дипломатичної служби» (дипломатичних посад категорії «А»), виокремлено та охарактеризовано його типи: а) адміністративний – посада Державного секретаря Міністерства закордонних справ України (наділена ознаками адміністративних посад); б) адміністративно-політичний – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України (наділені ознаками як адміністративних, так і політичних посад).

Зроблено висновок, що нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права. Конституційні норми закладають фундамент для законодавчого регулювання відносин у сфері дипломатичної служби. Низка питань дипломатичної служби в силу сфери її функціонування та іншої специфіки регулюються нормами міжнародного (зокрема дипломатичного та консульського) права. Основу правового субінституту дипломатичної служби становлять саме адміністративно-правові норми. Вони врегульовують поняття та принципи дипломатичної служби, систему органів дипломатичної служби, їх завдання та функції, дипломатичні ранги, правовий статус посадових осіб дипломатичної служби (права, обов'язки, дисциплінарну відповідальність та ін.), вступ на дипломатичну службу, її проходження, припинення та ін. Значення норм трудового права полягає в тому, що вони поширюють дію на дипломатичну службу: по-перше, у частині відносин,

що не врегульовані законодавством про дипломатичну та державну службу; по-друге, у разі безпосереднього до них відсилання нормами спеціального законодавства.

Правовий статус посадових осіб дипломатичної служби запропоновано розглядати у широкому та вузькому сенсах. У вузькому розумінні ним є сукупність прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби, які встановлені Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантовані державою (а щодо посадових осіб дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України у певній частині й іноземною державою їх перебування). У широкому розумінні правовий статус посадових осіб дипломатичної служби поряд із правами та обов'язками включає також: а) правообмеження та відповідальність, які регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантуються державою; б) привілеї та імунітети, які передбачені міжнародними договорами та гарантовані іноземною державою перебування (щодо посадових осіб дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України).

Проаналізовано правообмеження посадових осіб дипломатичної служби України (щодо політичної нейтральності, щодо релігійної нейтральності, щодо запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін.). Обґрунтовано, що у контексті правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо отримання подарунків слід розмежовувати «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» та «протокольне отримання подарунку».

Виокремлено перелік спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби України та охарактеризовано їх склади.

Охарактеризовано сутність вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення у поєднанні фактичного (з позиції юридичний фактів) та процедурного аспектів (з позиції службових процедур). Встановлено, що: а) у фактичному аспекті вступ на дипломатичну службу та її припинення є фактичними складами (відповідно правоустановлюючим та правоприпиняючим), а проходження дипломатичної служби – юридичним станом; б) у процедурному

аспекті: вступ та проходження дипломатичної служби є сукупністю низки різного характеру службових процедур, а припинення дипломатичної служби – однією такою процедурою.

До процедур вступу на дипломатичну службу запропоновано віднести так звану «безпекову» перевірку. Вона має спрямовуватись на встановлення відповідності претендента такій спеціальній вимозі як «відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби» (п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про дипломатичну службу»).

Підкреслено, що дипломатичні ранги відображають місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії (у поєднанні із дипломатичною посадою), свідчать про рівень його професійної компетентності у сфері дипломатичної діяльності, можуть позитивно впливати на мотивацію дипломатичних службовців, відзначаються на рівні їх оплати праці та використовуються серед заходів заохочення. З метою чіткого врегулювання процедури присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів запропоновано: по-перше, у Законі України «Про дипломатичну службу» передбачити право Президента України визначати процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів; по-друге, доповнити відповідною процедурною частиною Указ Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р., змінивши його назву на таку – «Про Порядок присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, а також перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів».

З метою забезпечення об'єктивного оцінювання результатів службової діяльності відзначено доцільність запровадження додаткового оцінювання комісією тих посадових осіб дипломатичної служби, які отримали відмінну або негативну оцінку. Крім того, запровадження комісійного оцінювання доцільно доповнити переглядом юридичних наслідків оцінок, що виставляються. Звільнення визначено як обґрунтований наслідок отримання негативної оцінки. При цьому підкреслено, що відмінна оцінка має: по-перше, бути підставою для

преміювання посадових осіб дипломатичної служби; по-друге, створювати передумови для їх просування по дипломатичній службі.

Визначено ознаки ротації посадових осіб дипломатичної служби: а) в її основу покладено особливий спосіб заміщення посад (охоплює як переведення, так і довготермінове відрядження); б) плановий характер – здійснюється відповідно до Плану ротації; в) відомчий характер – реалізується в органах дипломатичної служби; г) посадами, які підлягають заміщенню у порядку ротації, є посади дипломатичної служби; ґ) імперативний характер – участь у ротації визначається обов'язковою умовою проходження дипломатичної служби, а відмова від такої участі у визначених законодавством випадках є підставою звільнення з дипломатичної служби; д) відзначається складністю процедури, що реалізується у порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

З метою вдосконалення ротації посадових осіб дипломатичної служби запропоновано: а) закріпити в Законі України «Про дипломатичну службу» поділ посад дипломатичної служби на неротаційні (категорія «А») та ротаційні (категорії «Б» та «В»); б) включити до переліку ротаційних не лише посади в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та ін.).

Підстави припинення дипломатичної служби України поділяються на: а) загальні – властиві державній (у тому числі дипломатичній) службі; б) спеціальні – характерні для дипломатичної служби. Окрему увагу приділено аналізу спеціальних підстав припинення дипломатичної служби України. Визначено недоліки законодавчого регулювання спеціальних підстав припинення дипломатичної служби України та запропоновано шляхи їх усунення.

При реформуванні дипломатичної служби України запропоновано використовувати концепцію «системи заслуг» («merit system»), що впроваджена у дипломатичній службі США й інших іноземних держав та передбачає вирішення питань щодо прийняття на дипломатичну службу, її проходження та припинення з огляду на професійну компетентність громадян, а не політичні та інші мотиви,

розбудову професійної, політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби, у якій забезпечуються права службовців та їх захист від протиправного впливу з боку адміністрації або інших суб'єктів.

Ключові слова: дипломатична служба України, посадові особи дипломатичної служби України, проходження дипломатичної служби України, Міністерство закордонних справ України, закордонні дипломатичні установи України.

ABSTRACT

Fedchyshyn S. A. Diplomatic service of Ukraine: organizational and legal fundamentals. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The thesis for obtaining the degree of Doctor of Law Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2021; V. N. Karazin Kharkiv National University, Ministry of Education and Science of Ukraine Kharkiv, 2021.

In the thesis on the basis of achievements of legal science, the legislation of Ukraine and practice of its application, native and foreign experience the complex research of the problems of the organization and legal regulation of the diplomatic service of Ukraine is conducted, scientifically substantiated proposals for development of the legislation of Ukraine on diplomatic service are made.

The thesis examines the evolution of scientific views on the diplomatic service in the context of the formation of administrative law science. It is established that the research of problems of the diplomatic service at different stages of development of administrative law science (in particular, cameralistics, police law, administrative law) was determined by the inclusion to the subject of such science: firstly, public administration of foreign affairs (foreign administration); secondly, the state service.

The approaches to understanding the diplomatic service are defined: a) functional (diplomatic service as an activity); b) organizational and structural (diplomatic service

as a system of the diplomatic service bodies and positions in which persons serve in the diplomatic service); c) institutional (diplomatic service as a law sub-institute).

The features of the diplomatic service of Ukraine are defined: 1) general – inherent in the state (including diplomatic) service; 2) special – inherent in the diplomatic service. The special features of the diplomatic service include: a) subjective feature – it is performed by officials of the diplomatic service; b) position feature – it is held in positions in the diplomatic service bodies and other state bodies defined by the Law of Ukraine «On Diplomatic Service»; c) target feature – it has the focus on the conducting of Ukraine's foreign policy.

The diplomatic service of Ukraine is characterized as a civil specialized state service with the possibility of its partial militarization in certain areas of activity. It is substantiated that this feature is associated with the possibility of transfer to the diplomatic service, in particular to work in foreign diplomatic institutions of Ukraine, employees of other government agencies, including those representing the security and defense sector of Ukraine.

Kinds of diplomatic service of Ukraine are defined depending on the place of its performance: 1) domestic diplomatic service, including its centralized (in the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine and its representations in Ukraine) and decentralized kinds (in other state bodies of Ukraine and their structural subdivisions); 2) diplomatic service abroad (in positions in foreign diplomatic institutions of Ukraine during a long-term service trip); 3) international diplomatic service (in positions in secretariats of international organizations in the case of sending officials of the diplomatic service to work in such organizations under the quota of Ukraine).

The principles of diplomatic service are defined: 1) general – the principles of state (including diplomatic) service provided by the Law of Ukraine «On State Service»; 2) special – specific to the diplomatic service and regulated by the Law of Ukraine «On Diplomatic Service». Further development of the principles of diplomatic service is associated with the following: a) harmonization of the laws of Ukraine «On State Service» and «On Diplomatic Service» in terms of principles; b) establishment of new principles (general – religious neutrality and protection of the right to state service;

special – ensuring the national interests of Ukraine, loyalty to foreign countries, rotation of officials of the diplomatic service, the unity of the diplomatic service); c) the perception and implementation of such a general principle of diplomatic service as political impartiality in its broadest sense – as one that includes requirements not only for officials of the diplomatic service, but also for other entities (subjects of state service administration; persons who hold political office, etc.). It is offered to use the term «political neutrality» (when naming both the principle and the relevant requirements).

The expediency of formalizing the «senior corps of the diplomatic service» (diplomatic positions of category «A») is substantiated, its types are defined and characterized: a) administrative type – the position of State Secretary of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (has features of administrative positions): b) administrative-political type – diplomatic positions, appointments and dismissals of which are carried out by the President of Ukraine (have characteristics of both administrative and political positions).

It is concluded that the legal regulation of the diplomatic service of Ukraine is provided not only by administrative, but also by constitutional, international, labor and some other branches of law. Constitutional norms lay the foundation for legislative regulation of relations in the sphere of diplomatic service. Due to the sphere of its functioning and other specifics, a number of issues of the diplomatic service are regulated by the norms of international (including diplomatic and consular) law. Norms of administrative law are the basis of the legal regulation of the diplomatic service. These norms regulate the concept and principles of the diplomatic service, the system of diplomatic service bodies, their tasks and functions, diplomatic ranks, the legal status of officials of the diplomatic service (rights and obligations, disciplinary liability, etc.), admission to the diplomatic service, its performance, termination, etc. The significance of labor law norms is that they apply to the diplomatic service: firstly, in the part of relations that are not regulated by the legislation on diplomatic and state service; secondly, in the case of direct reference to them by the norms of special legislation.

The legal status of officials of the diplomatic service is considered in a broad and narrow sense. In a narrow sense, it is a set of rights and obligations of officials of the

diplomatic service, which are established by the Constitution of Ukraine, international treaties, laws, bylaws of Ukraine and guaranteed by the state (and in respect of officials of the diplomatic service in foreign diplomatic institutions of Ukraine also guaranteed partly by foreign state of their stay). In a broad sense, the legal status of officials of the diplomatic service, along with rights and obligations, also includes: a) restrictions and liability, which are regulated by the Constitution of Ukraine, international treaties, laws, bylaws of Ukraine and guaranteed by the state; b) privileges and immunities provided by international treaties and guaranteed by the foreign host state (in respect of officials of the diplomatic service in foreign diplomatic institutions of Ukraine).

The characteristics of legal restrictions on officials of the diplomatic service (in particular, on political neutrality, religious neutrality, prevention of corruption and corruption-related offense) are considered. It is concluded that in the context of restriction on the officials of the diplomatic service to receive gifts, a distinction should be made between «receiving a gift related to corruption» and «protocol receiving a gift».

The list of special disciplinary offenses of officials of the diplomatic service of Ukraine is defined and their compositions are characterized.

The essence of admission to the diplomatic service, its performance and termination in a combination of factual (from the standpoint of legal facts) and procedural aspects (from the standpoint of service procedures) is defined. It is concluded that: a) in the factual aspect the admission to the diplomatic service and its termination are the factual law compositions (respectively the law-establishing and the law-terminating), and the performance of the diplomatic service is the legal state; b) in the procedural aspect: the admission to the diplomatic service and its performance are a set of service procedures of different nature, and termination of service is one such procedure.

It is proposed to include the so-called «security» check in the procedures for admission to the diplomatic service. It should be aimed at defining compliance of the applicant with such a special requirement as «absence of circumstances that may impede the performance of official duties during the work in the system of diplomatic service bodies» (paragraph 5, part 3 of Article 13 of the Law of Ukraine «On

Diplomatic Service»).

It is emphasized that diplomatic ranks reflect the place of a diplomatic official in the service hierarchy (in combination with a diplomatic position), indicate the level of professional competence in the sphere of diplomatic activity, can positively influence the motivation of diplomatic officials, influence the level of their remuneration and are used among incentives. In order to regulate the procedure for assigning and depriving of diplomatic ranks, it is proposed: firstly, to enshrine the right of the President of Ukraine to determine the procedure for assigning and depriving of diplomatic ranks in the Law of Ukraine «On Diplomatic Service»; secondly, to add the relevant procedural part to the Decree of the President of Ukraine «On the List of Diplomatic Positions Corresponded to Diplomatic Ranks» of 21.12.2018, changing its title to the following – «On the Procedure for Assigning and Depriving of Diplomatic Ranks and the List of Diplomatic Positions Corresponded to Diplomatic Ranks».

In order to ensure an objective assessment of the results of service performance, the expediency of establishment of an additional assessment by the commission of those officials of the diplomatic service who receive an excellent or negative grade is substantiated. In addition, the establishment of commission assessment should be complemented by a review of the legal consequences of grades. The dismissal is defined as a reasonable consequence of receiving a negative grade. It is emphasized that the excellent grade should: firstly, be the basis for awarding officials of the diplomatic service; secondly, to create preconditions for their promotion in the diplomatic service.

Features of rotation of officials of the diplomatic service are defined: a) it is based on a special way of replacing positions (covers both transfer and long-term service trip); b) it is carried out in accordance with the rotation plan; c) rotation is implemented in the diplomatic service bodies; d) positions that are subject to replacement by rotation are positions of the diplomatic service; e) imperative character – participation in the rotation is the obligatory condition of the diplomatic service performance, and refusal of such participation in the cases determined by the legislation is the basis of dismissal from the diplomatic service; f) complex procedure of rotation, which is conducted in the manner prescribed by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

In order to improve the rotation of officials of the diplomatic service, it is proposed: a) to enshrine in the Law of Ukraine «On Diplomatic Service» the division of the diplomatic service positions into non-rotational (category «A») and rotational (categories «B» and «C»); b) to include in the list of rotational positions not only positions in the diplomatic service bodies, but also in other state bodies where citizens perform the diplomatic service (Office of the President of Ukraine, Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, etc.).

When reforming the diplomatic service of Ukraine, it is proposed to use the concept of «merit system», which is implemented in the diplomatic services of the USA and other foreign countries and provides for solving issues of admission to the diplomatic service, its performance and termination in view of professional competence of citizens, rather than political and other motives, building a professional, politically neutral and stable diplomatic service, which ensures the rights of officials and their protection from unlawful influence by the administration or other entities.

The grounds for termination of the diplomatic service of Ukraine are divided into: a) general – inherent in the state (including diplomatic) service; b) special – inherent in the diplomatic service. Particular attention is paid to the analysis of special grounds for termination of the diplomatic service of Ukraine. The problems of the legislative regulation of special grounds for termination of the diplomatic service of Ukraine are identified and ways to solve them are proposed.

Key words: diplomatic service of Ukraine, officials of the diplomatic service of Ukraine, performance of the diplomatic service of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, foreign diplomatic missions of Ukraine.

Список публікацій здобувача за темою дисертації:

одноосібна монографія та розділи в колективних монографіях

1. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.

2. Федчишин С. А. Ротація працівників дипломатичної служби України: питання організаційно-правового забезпечення. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: монографія. За заг. ред. Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 240–264.

3. Fedchyshyn S., Matyukhina N. Legal Regulation of Political Impartiality of the Civil Service in Ukraine. The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): collective monograph. Volume 2. Tallinn: Baltija Publishing, 2019. P. 25–45.

наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

4. Федчишин С. А. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2012. Вип. 20, Ч. I, Т. 4. С. 269–272.

5. Федчишин С. А. Місце адміністративного договору в діяльності органів дипломатичної служби України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2012. № 1000. С. 151–156.

6. Федчишин С. А. Деякі особливості посади Надзвичайного і Повноважного Посла України у світлі реформування законодавства про державну службу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 6, Т. 2. С. 65–69.

7. Федчишин С. А. Забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ: проблеми взаємодії держави та приватного сектору (досвід США). *Вісник Запорізького національного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. № 2 (I). С. 42–47.

8. Федчишин С. А. Розвиток наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2013. № 1062. С. 98–101.

9. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 2, Т. 2. С. 206–209.

10. Федчишин С. А. Порухення дипломатичного протоколу в контексті дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2016. Вип. 21. С. 46–49.

11. Федчишин С. А. Державне управління закордонними справами у наукових поглядах дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 89–99.

12. Федчишин С. А. Ротація у дипломатичній службі України: сутність та ознаки. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 4. С. 134–138.

13. Федчишин С. А. Заохочення, які застосовуються до посадових осіб дипломатичної служби: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 1. С. 140–145.

14. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України: пропозиції щодо вдосконалення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 2 (31). С. 131–137.

15. Федчишин С. А. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 86. С. 235–245.

16. Федчишин С. А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 183–189.

17. Федчишин С. А. Дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 55–66.

18. Федчишин С. А. Законодавче регулювання конкурсу в разі вступу на дипломатичну службу України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 176–182.

19. Fedchyshyn S., Berchenko H. Constituent Power: The Theory and Practice of Its Implementation in Ukraine. *Russian Law Journal*. 2018. Vol. VI, Issue 4. P. 37–61.

20. Федчишин С. А. Вопросы организации дипломатической деятельности в политико-правовых сочинениях Древнего Китая. *Leges et Viata*. 2019. № 9/2 (333). С. 150–154.

21. Федчишин С. А. Питання організації дипломатичної діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. Vol. 2. P. 207–212.

22. Федчишин С. А. Політична неупередженість як принцип дипломатичної служби України: законодавче регулювання та підходи до розуміння. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 4. С. 168–172.

23. Федчишин С. А. Релігійна нейтральність як принцип державної служби в Україні. *Jurnalul Juridic National: teorie și practică*. 2020. № 1 (41). С. 66–71.

24. Федчишин С. А., Андрєєва А. П. Право державних службовців на членство у політичних партіях та його обмеження відповідно до практики Європейського суду з прав людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol. 3. P. 169–174.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

25. Федчишин С. А. До проблеми кадрового забезпечення дипломатичної служби України // Актуальні проблеми зовнішньої політики України: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 7 грудня 2012 р.). Чернівці: Видавництво ЧНУ імені Ю. Федьковича, 2012. С. 205–207.

26. Федчишин С. А. Місце дипломатичної служби в системі державної служби України // Публічне управління: виклики XXI століття: збірник тез XIII Міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 21–22 березня 2013 р.). Харків: Магістр, 2013. С. 325–326.

27. Федчишин С. А. Сутність та особливості дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Львів, 5 квітня 2013 р.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. Ч. 2. С. 248–253.

28. Федчишин С. А. До класифікації суб'єктів забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України // Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та аспірантів (м. Івано-Франківськ, 26 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Видавництво ПНУ імені В. Стефаника, 2013. С. 155–158.

29. Федчишин С. А. Деякі тенденції розвитку системи управління закордонними справами України // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 341–344.

30. Федчишин С. А. До питання про види посад в системі дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Львів, 11 квітня 2014 р.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. Ч. 2. С. 134–139.

31. Федчишин С. А. Щодо особливостей правового статусу службовців, які проходять дипломатичну службу в закордонних дипломатичних установах України // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрямки розвитку в умовах демократизації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті Л. В. Ковалю (м. Запоріжжя, 27–28 лютого 2014 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 71–75.

32. Федчишин С. А. Особливості конкурсного відбору службовців Закордонної служби США // Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 4 квітня 2014 р.). Львів: DPI, 2014. С. 111–115.

33. Федчишин С. А. Роль Громадської ради при Міністерстві закордонних справ України у запобіганні та протидії корупції в дипломатичній службі // Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 24 квітня 2014 р.). Харків: НДІ ВПЗ імені В. В. Сташиса, 2014. С. 73–76.

34. Федчишин С. А. Патронатні посади дипломатичної служби України // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 60-ти річчю академіка С. В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.). Одеса: Юридична література, 2014. Т. 1. С. 41–43.

35. Федчишин С. А. Дипломатичний радник центрального органу виконавчої влади України: питання організаційно-правового забезпечення // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 17–18 травня 2014 р.). Суми: Папірус, 2014. С. 240–243.

36. Федчишин С. А. Право державних службовців на членство в політичних партіях // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доповідей та наукових повідомлень учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 211–215.

37. Федчишин С. А. Безпека як необхідна умова ефективного функціонування закордонних дипломатичних установ України // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: ДДУВС, 2015. С. 63–66.

38. Федчишин С. А. До визначення особливостей посади Надзвичайного і Повноважного Посла України: адміністративно-правовий аспект // Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 09–10 жовтня 2015 р.). Одеса: ОДУВС, 2015. С. 153–155.

39. Федчишин С. А. До питання вдосконалення дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби у контексті нового Закону

України «Про державну службу» // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: матеріали Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 223–225.

40. Федчишин С. А. Правові засади дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: питання вдосконалення // *O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic: materialele conferintei internationale stiintifico-practice* (Chisinau, 25–26 martie 2016). Chisinau: S.n., 2016. С. 206–209.

41. Федчишин С. А. До питання про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України // *Europska tradicia v medzinarodnom prave: uplatnovanie ludskych prav: zbornik prispevkov z medzinar. konfer.* (Bratislava, 6–7 maj 2016). Bratislava: Paneuropska vysoka skola, 2016. С. 122–125.

42. Федчишин С. А. Про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: погляд крізь призму недотримання дипломатичного протоколу // *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 21 травня 2016 р.). Харків: Плеяда, 2016. С. 103–106.

43. Федчишин С. А. Управління закордонними справами як предмет аналізу дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права // *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листопада 2016 р.). Харків: ФОП Панов А. М., 2017. С. 281–285.

44. Федчишин С. А. Деякі особливості дострокового присвоєння дипломатичного рангу як заохочення працівників дипломатичної служби України // *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації*

та правового забезпечення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18–19 травня 2017 р.). Харків: Мадрид, 2017. С. 74–76.

45. Федчишин С. А. До питання про заохочення дипломатичних службовців (досвід США) // Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції до 20-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 170-річчя Одеської школи права (м. Одеса, 19 травня 2017 р.). Одеса: Гельветика, 2017. Т. 2. С. 30–32.

46. Федчишин С. А. Політична неупередженість державних службовців: європейський досвід правового регулювання // Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 05–06 липня 2018 р.). Київ: Дакор, 2018. С. 418–422.

47. Федчишин С. А. Організація посольської діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії // Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект: матеріали круглого столу до 80-річчя незалежності Карпатської України (м. Харків, 27 березня 2019 р.). Харків: ФОП Бровін О. В., 2019. С. 44–47.

48. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби: окремі шляхи вдосконалення // Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 26 вересня 2019 р.). Херсон: Гельветика, 2019. С. 164–167.

49. Федчишин С. А. Система органів дипломатичної служби: деякі новації законодавства України про дипломатичну службу // Запорізькі правові читання: матеріали Щорічної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 236–239.

опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

50. Федчишин С. А. Класифікація посад у системі дипломатичної служби України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 69–75.

51. Федчишин С. А. Забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України: організаційно-правові засади. *Світ науки та освіти*. 2018. Вип. 1. С. 10–14.

52. Федчишин С. А. Функції дипломатичного протоколу. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 302–303.

53. Федчишин С. А. Функції дипломатичної служби. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 303–304.

54. Федчишин С. А. Політична неупередженість державної служби. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право* / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. С. 641–644.

55. Федчишин С. А. Ротація посадових осіб дипломатичної служби. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право* / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. С. 834–837.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	24
ВСТУП.....	25
РОЗДІЛ 1. ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	39
1.1 Ідейні витoki вчення про дипломатичну службу та проблеми дипломатичної служби у адміністративно-правових дослідженнях у період до незалежності України.....	39
1.2 Стан дослідження дипломатичної служби у адміністративно-правовій науці незалежної України.....	77
Висновки до розділу 1.....	92
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	95
2.1 Сутність, ознаки та види дипломатичної служби України.....	95
2.2 Принципи дипломатичної служби України.....	118
2.3 Система органів та посади дипломатичної служби України.....	145
2.4 Нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України.....	165
Висновки до розділу 2.....	191
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	194
3.1 Посадові особи дипломатичної служби: ознаки, види, складові правового статусу.....	194
3.2 Права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби України.....	216
3.3 Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби України.....	235
3.4 Вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби України.....	251
3.5 Дисциплінарна відповідальність посадових осіб дипломатичної служби України.....	267
Висновки до розділу 3.....	284

РОЗДІЛ 4. ВСТУП НА ДИПЛОМАТИЧНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ.....	287
4.1 Вступ на дипломатичну службу: сутність та процедури.....	287
4.2 Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України.....	301
4.3 Конкурсна процедура при вступі на дипломатичну службу України.....	311
Висновки до розділу 4.....	327
РОЗДІЛ 5. ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	329
5.1 Проходження дипломатичної служби: підходи до розуміння та види процедур.....	329
5.2 Дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців.....	339
5.3 Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України.....	351
5.4 Проблеми ротації посадових осіб дипломатичної служби України.....	362
5.5 Підстави припинення дипломатичної служби України.....	388
Висновки до розділу 5.....	402
ВИСНОВКИ.....	407
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	419
ДОДАТКИ.....	490

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ГА ООН – Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй

ДАУ – Дипломатична академія України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ

ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗДУ – закордонні дипломатичні установи України

ЗСУ – Збройні Сили України

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КЗпП України – Кодекс законів про працю України

КК України – Кримінальний кодекс України

КНР – Китайська Народна Республіка

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС – Міністерство закордонних справ України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

НКЗС – Народний комісаріат закордонних справ

ОБСЄ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі

СБ України – Служба безпеки України

УНР – Українська Народна Республіка

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В сучасних умовах розбудови України як незалежної держави, зростання її активності у міжнародних відносинах, розширення та ускладнення завдань у цій сфері важливого значення набуває розвиток дипломатичної служби України як базового інструмента реалізації державної зовнішньої політики, вдосконалення її організаційних та правових засад. Від ефективності дипломатичної служби безпосередньо залежить успіх у здійсненні зовнішньої політики України, у тому числі реалізація стратегічного курсу на набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав громадян України за кордоном.

Важливим кроком на шляху реформування вітчизняної дипломатичної служби стало прийняття Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., який заклав передумови для підвищення професіоналізму та ефективності дипломатичної служби. Проте і за сучасних умов існує низка проблем організації та правового регулювання дипломатичної служби України, її кадрового забезпечення, процедур вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення тощо. Актуальною проблемою залишається й розбудова політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби, у якій би забезпечувався захист прав посадових осіб дипломатичної служби з урахуванням провідного зарубіжного досвіду.

Необхідною умовою успішного проведення реформи дипломатичної служби України є її наукове забезпечення. За часів незалежності України проблеми організаційно-правового забезпечення дипломатичної служби неодноразово були предметом досліджень вчених у галузі адміністративного права. Зокрема, вони аналізувались на рівні кандидатських дисертацій Т. І. Биркович «Правове регулювання дипломатичної служби в Україні» (2007 р.), О. Р. Сторожука «Організаційно-правові засади проходження дипломатичними працівниками

дипломатичної служби» (2014 р.), Л. В. Заболотної «Механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України» (2017 р.). До проблем організації та правового регулювання дипломатичної служби науковці зверталися й у контексті більш загальної проблематики, присвяченої державній службі. Однак чимало теоретичних проблем дипломатичної служби все ще залишаються невирішеними та недостатньо осмисленими, потребують поглибленого аналізу з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду й проблеми її організації та правового забезпечення. У свою чергу, більшість праць, присвячених дипломатичній службі, були підготовлені до прийняття нових законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., а отже, не завжди враховують політико-правові реалії, у яких сьогодні функціонує дипломатична служба. Наведені обставини зумовлюють актуальність комплексного дослідження проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці вчених у галузі філософії, теорії держави і права, адміністративного, трудового та міжнародного права, публічного управління та адміністрування. При висвітленні ідейних витоків та особливостей розвитку поглядів стосовно дипломатичної служби, її організаційно-правових засад використовувалися праці вчених різних історичних періодів: мислителів Стародавнього світу (Стародавньої Індії – Камандакі, Каутильї, Тіруваллувара та ін., Стародавнього Китаю – Конфуція, Мен-цзи, Сюнь-цзи, Хань Фей-цзи та ін., Стародавньої Греції – Аристотеля, Демосфена та ін.); мислителів Середніх віків та раннього Нового часу (Т. Аквінського, Ф. Бекона, Ф. Гвіччардіні, Т. Гоббса, Г. Гроція, А. Джентілі, Ф. Кальєра, Н. Макіавеллі та ін.); представників науки поліцейського права ХІХ-початку ХХ ст. (І. Є. Андрєєвського, А. Я. Антоновича, М. М. Белявського, М. Х. Бунге, В. Ф. Дерюжинського, А. І. Єлістратова, В. В. Івановського, І. В. Платонова, І. Т. Тарасова, М. М. Цитовича, П. М. Шейміна, Л. фон Штейна та ін.); представників УНР та Української Держави (1917-1921 рр.):

В. К. Винниченка, Д. І. Дорошенка, О. О. Ейхельмана, О. Я. Шульгіна та ін.; вчених-адміністративістів радянського періоду (Ю. С. Адушкіна, В. А. Воробйова, І. І. Євтіхієва, О. Ф. Євтіхієва, М. І. Єропкина, В. А. Зоріна, В. Л. Кобалевського, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарєва, О. Є. Луньова, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, С. С. Студенікіна, Ц. А. Ямпольської та ін.).

Важливою складовою науково-теоретичного підґрунтя дослідження стали праці сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, В. М. Бєвзенка, Т. І. Биркович, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, І. В. Бойко, Б. М. Габричидзе, В. М. Гарашука, Є. В. Додіна, Л. В. Заболотної, С. Д. Дубенко, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, І. О. Картузової, С. В. Ківалова, А. В. Кірмача, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Л. М. Корнути, А. О. Коровайко, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученка, У. І. Ляхович, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Р. В. Миронюка, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, О. П. Ноздрачова, Н. С. Панової, Н. Б. Писаренко, Д. В. Приймаченка, Д. С. Припутеня, О. С. Продаєвича, О. С. Проневича, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, О. Ю. Синявської, С. Г. Стеценка, Ю. М. Старилова, А. А. Стародубцева, О. Р. Сторожука, В. П. Тимощука, О. В. Тодошак, Ю. Г. Фаєр, Г. В. Фоміч, О. І. Харитонової, М. І. Цуркана, А. М. Школика, Н. В. Янюк, Х. П. Ярмачі та ін.

Окрема увага приділялась також працям науковців з публічного управління та адміністрування, у яких досліджувались проблеми реформування державної служби в Україні, особливості організації та функціонування її видів (Р. Г. Ботвінова, В. Я. Малиновського, В. М. Мартиненка, О. Ю. Оболенського, О. О. Рацюк, С. М. Серьогіна, Є. С. Чернонога та ін.). З огляду на предмет дослідження при написанні роботи використовувались також праці вчених у галузі трудового права (Н. М. Вапнярчук, О. Ю. Дрозда, М. І. Іншина, М. М. Клемпарського, А. Ю. Коротких, Ю. В. Макаренко, С. М. Прилипка, А. М. Слюсара, О. М. Ярошенка та ін.), а також міжнародного права (М. В. Буроменського, І. П. Бліщенко, О. В. Буткевич, В. А. Василенка,

Ю. Г. Дьоміна, В. М. Дурденевського, Д. Б. Левіна, І. І. Лукашука, М. М. Микієвича, А. І. Музики, В. М. Репецького, О. Ф. Сакуна, К. К. Сандровського, Т. Л. Сироїд, Г. І. Тункіна, М. О. Ушакова, І. В. Яковюка та ін.).

Обґрунтування теоретичних положень дослідження здійснювалося з урахуванням праць науковців із теорії держави і права, зокрема С. С. Алексєєва, А. М. Завального, В. Б. Ісакова, О. А. Киримової, В. В. Копейчикова, В. В. Лазарева, О. В. Малька, М. М. Марченка, М. І. Матузова, В. С. Нерсесянца, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, М. В. Цвіка, Г. М. Чувакової та ін.

При вивченні досвіду іноземних держав у сфері організації та правового регулювання дипломатичної служби, підходів щодо її реформування допомогли праці Г. Берріджа, У. Бланке, Ч. Джіллеспі, Т. А. Занко, Т. В. Зонової, Ж. Камбона, Г. Коппа, Н. Кралева, І. Ноймана, Г. Нікольсона, К. Рани, Е. Сатоу, О. М. Панова, В. І. Попова, Р. Фельтхема, Дж. Харра, Б. Хоккінга, Г. Холланда, В. Г. Ціватого та ін.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, законодавства України та практики його застосування, вітчизняного та зарубіжного досвіду комплексно дослідити проблеми організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, розробити й надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу.

Відповідно до поставленої мети визначено завдання дослідження:

- висвітлити особливості становлення наукових поглядів відносно дипломатичної служби як предмету адміністративно-правового дослідження;
- охарактеризувати місце дипломатичної служби в системі державної служби в Україні, її сутність, ознаки, види та принципи;
- проаналізувати особливості нормативно-правового регулювання дипломатичної служби України;
- визначити систему органів дипломатичної служби України та охарактеризувати види її посад;

- виокремити складові правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України;
- визначити та проаналізувати права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби України, їх правообмеження, особливості дисциплінарної відповідальності;
- з'ясувати сутність та підходи до розуміння вступу на дипломатичну службу України, а також її проходження та припинення;
- проаналізувати вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України, та виокремити процедури такого вступу;
- охарактеризувати конкурсну процедуру при вступі на дипломатичну службу України;
- розкрити особливості та значення дипломатичних рангів як спеціальних звань дипломатичних службовців, процедуру їх присвоєння;
- з'ясувати особливості оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України, його наслідки;
- охарактеризувати сутність, ознаки та процедуру ротації посадових осіб дипломатичної служби України;
- проаналізувати підстави припинення дипломатичної служби України;
- з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із організацією та функціонуванням дипломатичної служби України.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади дипломатичної служби України.

Методи дослідження. Для забезпечення наукової обґрунтованості дослідження та його результатів було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Діалектичний метод застосовано при аналізі зв'язків між розвитком наукових поглядів щодо дипломатичної служби та зміною соціальних і політико-правових умов, у яких такі погляди формувалися (підрозділ 1.1, 1.2). Логіко-семантичний метод використано при вдосконаленні понятійного

апарату законодавства України про дипломатичну службу, зокрема таких понять як «дипломатична служба» та «дипломатичний службовець» (підрозділи 2.1, 3.1), а також при внесенні пропозицій щодо законодавчої редакції змісту принципів дипломатичної служби України (підрозділ 2.2). Системний метод допоміг при визначенні системи органів дипломатичної служби України та її елементів (підрозділ 2.3). Методи аналізу та синтезу застосовувались при виокремленні підходів до розуміння вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення (підрозділи 4.1, 5.1, 5.5), а також при характеристиці правового статусу посадових осіб дипломатичної служби та його складових (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5). Логічний прийом класифікації допоміг при виокремленні видів дипломатичної служби та її посад, видів процедур проходження дипломатичної служби (підрозділи 2.1, 2.3, 5.1). Соціологічний метод використано для аналізу ефективності застосування законодавства України про дипломатичну службу (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4, 3.4, 4.3, 5.4). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу зарубіжного досвіду з метою внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.3, 5.3, 5.4, 5.5). З використанням формально-юридичного методу здійснювався аналіз законодавства України та іноземних держав у сфері дипломатичної служби (підрозділи 2.4, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 4.2, 4.3, 5.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори та закони України, правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, Національного агентства України з питань державної служби, а також інших органів виконавчої влади, що стосуються організації та функціонування дипломатичної служби. Вивчалось також законодавство про дипломатичну службу іноземних держав (Великої Британії, Грузії, Естонії, Казахстану, Китаю, Латвії, Литви, Молдови, Німеччини, Норвегії, Словенії, США, Туркменістану, Узбекистану, Чехії та ін.).

Емпіричну базу дослідження складають статистичні показники та матеріали практичної діяльності Міністерства закордонних справ України. При підготовці висновків, пропозицій та рекомендацій враховувалися результати проведеного

опитування 104 посадових осіб дипломатичної служби апарату Міністерства закордонних справ України та закордонних дипломатичних установ України (Представництва України при Європейському Союзі, Посольства України у Сполучених Штатах Америки, Посольства України у Федеративній Республіці Німеччина, Посольства України в Аргентинській Республіці, Посольства України в Китайській Народній Республіці та Монголії, Генерального консульства України в Шанхаї (Китайська Народна Республіка), Консульства України в Салоніках (Грецька Республіка). При підготовці роботи використовувалися також матеріали стажування в Юридичному управлінні Міністерства закордонних справ України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень організації та правового забезпечення дипломатичної служби України. До найбільш вагомих результатів роботи, що містять наукову новизну, варто віднести такі:

уперше:

– прослідковано еволюцію наукових поглядів відносно дипломатичної служби крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Встановлено, що дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (зокрема, камералістики, поліцейського права, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби;

– охарактеризовано дипломатичну службу України як цивільну спеціалізовану державну службу з можливістю її часткової мілітаризації на окремих напрямках діяльності. Обґрунтовано, що така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу, зокрема для роботи в закордонних дипломатичних установах України, працівників інших державних органів, у тому числі сектору безпеки і оборони України;

– поряд із загальними принципами дипломатичної служби України виокремлено та охарактеризовано її спеціальні принципи, а саме: а) забезпечення

національних інтересів України; б) лояльність до іноземних держав; в) ротація посадових осіб дипломатичної служби; г) єдність дипломатичної служби;

– обґрунтовано доцільність сприйняття та впровадження такого загального принципу дипломатичної служби України як політична нейтральність у його широкому сенсі. Відповідно до нього основними складовими політичної нейтральності визначені: по-перше, вимоги до суб'єктів управління державною службою; по-друге, вимоги до посадових осіб дипломатичної служби; по-третє, вимоги до суб'єктів політичної діяльності;

– обґрунтовано доцільність формалізації «вищого корпусу дипломатичної служби» (дипломатичних посад категорії «А»), виокремлено та охарактеризовано його типи: а) адміністративний – посада Державного секретаря Міністерства закордонних справ України (наділена ознаками адміністративних посад); б) адміністративно-політичний – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України (наділені ознаками як адміністративних, так і політичних посад);

– виокремлено перелік спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби України та охарактеризовано їх склади;

удосконалено:

– положення щодо доцільності використання при реформуванні дипломатичної служби України концепції «системи заслуг» («merit system»), що впроваджена у дипломатичній службі США й інших іноземних держав та передбачає вирішення питань щодо прийняття на дипломатичну службу, її проходження та припинення з огляду на професійну компетентність громадян, а не політичні та інші мотиви, розбудову професійної, політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби, у якій забезпечуються права службовців та їх захист від протиправного впливу з боку адміністрації або інших суб'єктів;

– теоретичні положення щодо підходів до розуміння дипломатичної служби, зокрема виділено такі підходи як функціональний (дипломатична служба як діяльність), організаційно-структурний (дипломатична служба як система органів

дипломатичної служби та посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу) та інституційний (дипломатична служба як правовий субінститут);

– понятійний апарат у сфері дипломатичної служби, зокрема категорії «дипломатична служба» та «дипломатичний службовець»;

– характеристику спеціальних ознак дипломатичної служби, до яких віднесено: а) суб'єктну ознаку – реалізується посадовими особами дипломатичної служби; б) посадову ознаку – здійснюється на посадах в органах дипломатичної служби та інших державних органах, що визначені Законом України «Про дипломатичну службу»; в) цільову ознаку – спрямованість на реалізацію зовнішньої політики України;

– положення щодо видів дипломатичної служби України залежно від місця її проходження: 1) внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований (в Міністерстві закордонних справ України (далі – МЗС) та представництвах МЗС на території України) та децентралізований підвиди (в інших державних органах України); 2) закордонна дипломатична служба (на посадах у закордонних дипломатичних установах України (далі – ЗДУ) під час довготермінового відрядження); 3) міжнародна дипломатична служба (на посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України);

– пропозиції відносно доцільності доповнення загальних принципів дипломатичної служби України такими принципами як релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу;

– наукові підходи до розуміння правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, який запропоновано сприймати у вузькому і широкому сенсах;

– характеристику прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби України, а також їх правообмежень (щодо політичної нейтральності, щодо релігійної нейтральності, щодо запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін.). Обґрунтовано, що у контексті правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо отримання

подарунків слід розмежовувати «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» та «протокольне отримання подарунку»;

– характеристику сутності вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення у поєднанні фактичного (з позиції юридичних фактів) і процедурного аспектів (з позиції службових процедур). Встановлено, що: а) у фактичному аспекті вступ на дипломатичну службу та її припинення є фактичними складами (відповідно правоустановлюючим та правоприпиняючим), а проходження дипломатичної служби – юридичним станом; б) у процедурному аспекті: вступ та проходження дипломатичної служби є сукупністю низки різного характеру службових процедур, а припинення дипломатичної служби – однією такою процедурою;

– положення щодо сутності ротації посадових осіб дипломатичної служби України, а також її особливостей, які пов'язуються зі специфічним способом ротаційного заміщення посад (охоплює як переведення, так і довготермінове відрядження), плановим, відомчим та обов'язковим характером ротації, складністю процедури її реалізації;

дістали подальшого розвитку:

– положення щодо комплексного характеру нормативно-правового регулювання дипломатичної служби України, яке здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавства в частині регулювання процедур вступу на дипломатичну службу України, зокрема до них запропоновано віднести «безпекову» перевірку – процедуру встановлення відповідності претендента такій спеціальній вимозі як «відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби» (п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про дипломатичну службу»);

– характеристика видів конкурсів у дипломатичній службі України, зокрема: а) внутрішнього конкурсу (серед посадових осіб дипломатичної служби; у

порядку ротації, що визначається МЗС); б) зовнішнього конкурсу (з-поміж усіх бажаючих громадян України; у порядку, передбаченому законодавством України про державну службу);

– наукові підходи стосовно виокремлення стадій конкурсної процедури при вступі на дипломатичну службу України, до основних з яких віднесено підготовчу, центральну (оцінювальну-рейтингову) та підсумкову (дискреційно-визначальну) стадії;

– обґрунтування необхідності чіткого врегулювання процедури присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів шляхом: по-перше, наділення Президента України правом визначати таку процедуру; по-друге, доповнення відповідною процедурною частиною Указу Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р., змінивши його назву на таку – «Про Порядок присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, а також перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів»;

– положення стосовно необхідності розвитку ротації посадових осіб дипломатичної служби, зокрема шляхом: а) закріплення в Законі України «Про дипломатичну службу» поділу посад дипломатичної служби на неротаційні (категорія «А») та ротаційні (категорії «Б» та «В»); б) включення до переліку ротаційних не лише посад в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу;

– пропозиції щодо вдосконалення оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України шляхом: а) поєднання єдиноначалля та колегіальності в оцінюванні; б) перегляду юридичних наслідків оцінок, які виставляються;

– характеристика підстав припинення дипломатичної служби України та пропозиції щодо вдосконалення їх законодавчого регулювання.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею. Висновки, рекомендації та пропозиції, сформульовані у роботі, підготовлені здобувачем самостійно на підставі особистих досліджень. У співавторстві опубліковані: статті у зарубіжних виданнях (1. Fedchyshyn S., Verchenko H.

Constituent Power: The Theory and Practice of Its Implementation in Ukraine. *Russian Law Journal*. 2018. Vol. VI, Issue 4. P. 37–61 (проаналізовано практику адміністративних судів щодо вирішення спорів відносно звільнення публічних службовців, обсяг – 0,5 друк. арк.) та 2. Федчишин С. А., Андрєєва А. П. Право державних службовців на членство у політичних партіях та його обмеження відповідно до практики Європейського суду з прав людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol. 3. P. 169–174 (проаналізовано правові позиції ЄСПЛ у контексті права державних службовців на членство у політичних партіях, обсяг – 0,6 друк арк.); розділ монографії (Fedchyshyn S., Matyukhina N. Legal Regulation of Political Impartiality of the Civil Service in Ukraine. The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): collective monograph. Volume 2. Tallinn: Baltija Publishing, 2019. P. 25–45 (підготовлено п. 2 та п. 3, у яких досліджено зміст принципу політичної неупередженості державної служби, підходи до його розуміння, вимоги щодо політичної неупередженості державних службовців, обсяг – 0,8 друк. арк.).

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення роботи оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах, конгресах та форумах: «Актуальні проблеми зовнішньої політики України (м. Чернівці, 7 грудня 2012 р.); «Публічне управління: виклики XXI століття» (м. Харків, 21–22 березня 2013 р.); «Модернізація системи державного управління: теорія та практика» (м. Львів, 5 квітня 2013 р.); «Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Івано-Франківськ, 26 квітня 2013 р.); «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.); «Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрямки розвитку в

умовах демократизації» (м. Запоріжжя, 27–28 лютого 2014 р.); «Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право» (м. Львів, 4 квітня 2014 р.); «Модернізація системи державного управління: теорія та практика» (м. Львів, 11 квітня 2014 р.); «Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції» (м. Харків, 24 квітня 2014 р.); «Правове життя сучасної України (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 17–18 травня 2014 р.); «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.); «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні» (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.); «Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу» (м. Одеса, 09–10 жовтня 2015 р.); «O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic» (м. Кишинів, 25–26 березня 2016 р.); «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.); «Europska tradicia v medzinarodnom prave: uplatnovanie ludskych prav» (м. Братислава, 6–7 травня 2016 р.); «Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку» (м. Харків, 21 травня 2016 р.); «Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листопада 2016 р.); «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 18–19 травня 2017 р.); «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (м. Одеса, 19 травня 2017 р.); «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 05–06 липня 2018 р.); «Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект» (м. Харків, 27 березня 2019 р.); «Актуальні проблеми адміністративно-правової науки» (м. Харків, 26 вересня 2019 р.); «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.
Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної

цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державний реєстраційний номер 0111U0009666).

Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 5 від 26.12.2014 р.).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності: для подальшої розробки проблем дипломатичної служби України, а також при дослідженні дотичних питань теорії адміністративного права та публічного адміністрування;

– у правотворчості: при внесенні змін і доповнень до законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу», а також при розробці та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері дипломатичної служби України;

– у правозастосовній діяльності: при використанні висновків, пропозицій та рекомендацій у діяльності органів дипломатичної служби України;

– у навчальному процесі: при підготовці підручників та навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Протидія корупції у публічній службі», а також у процесі їх викладання.

Наукові результати дисертації впроваджені в практичну діяльність Міністерства закордонних справ України (акт впровадження від 19.07.2019 р.), а також у навчальний процес Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (акт впровадження від 02.02.2021 р.).

РОЗДІЛ 1. ДИПЛОМАТИЧНА СЛУЖБА ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1 Ідейні витoki вчення про дипломатичну службу та проблеми дипломатичної служби у адміністративно-правових дослідженнях у період до незалежності України

В умовах реформування дипломатичної служби України важливого значення має не лише аналіз сучасних підходів, а й розкриття ідейних витоків та особливостей становлення поглядів відносно дипломатичної служби, аналіз творчого спадку мислителів різних історичних періодів у розрізі звернення до теоретичних та організаційно-правових проблем дипломатичної служби. Між дипломатичною практикою та політико-правовою думкою різних періодів завжди існував тісний зв'язок: еволюція дипломатичних інститутів впливала на погляди мислителів, а останні прикладали зусиль, щоб дослідити існуючий досвід, змінити дипломатичну практику, підвести під вироблені ними стандарти.

Насамперед варто звернутись до політико-правових учень тих регіонів, у яких вперше на землі зародилася цивілізація, утворились центри міжнародного життя та практикувалися дипломатичні зносини. Як свідчать історичні дослідження, витoki дипломатії як особливої форми політичної діяльності знаходяться саме в державах Стародавнього Сходу (Єгипті, Індії, Китаї та ін.) [346, с.3].

Стародавній Єгипет вважається першою в історії централізованою державою. Вже у III тис. до н.е. Єгипет робив спроби встановити контакти із сусідніми державами, споряджав до них посольства. Існують підтвердження функціонування у Стародавньому Єгипті постійно діючого дипломатичного апарату, діяльності особливої категорії царських службовців, які відправлялись посланниками до іноземних правителів [70, с.3, 8-9]. У одній із гробниць часів близько 1400 р. до н.е. знайдено зображення міністерства закордонних справ Стародавнього Єгипту, його канцелярії та архіву [374, с.4]. Не випадково і один із

перших відомих науці міжнародних договорів укладено саме за участі єгипетського правителя. Договір про мир та дружбу між фараоном Рамзесом II та хетським царем Хаттусілі датується близько 1296 р. до н.е. [30, с.39].

Із небагатьох літературних джерел Стародавнього Єгипту, які дійшли до нашого часу та відображають погляди на специфіку дипломатичної діяльності, можна відзначити «Повчання Ахтоя». У творі автор, розповідаючи своєму синові про переваги тієї чи іншої діяльності, згадує про роботу посланника: «Коли посланник йде до чужої країни, він заповідає своє майно... із-за страху перед левими або азіатами. І якщо він повернувся в Єгипет, ледь досяг він саду, ледь досяг він дому свого ввечері, і знову йому треба йти... Коли він йде, цегла в нього за поясом» [218, с.11]. Отже, відзначались: по-перше, складність та небезпека місії посланника; по-друге, завдання посланника – передавати доручене послання (під «цеглою за поясом», на думку сучасних дослідників, ймовірно слід розуміти глиняну табличку, яку доставляв посланник [206, с.21]). За існуючого у Єгипті сприйняття кожен посланник повинен був відзначатись не лише хистом у переговорах, але й бути воїном, добре знати державу, куди його направляли, її культуру, географічні особливості [346, с.57]. У джерелах підкреслювалась небезпека посольської місії, адже загрози для посланця чекали на нього як на шляху до іноземного правителя, так і при його дворі (вбивство, взяття у заручники тощо).

Іншим центром тогочасного дипломатичного життя була *Стародавня Індія*. Вже у першій відомій пам'ятці індійської літератури «Рігведі» (близько 1700-1100 рр. до н.е.) можна віднайти свідчення дипломатичної практики та застосування методів невійськового впливу на зовнішніх ворогів [547, с.194-197]. У свою чергу історики хоч і констатують давньоіндійські міждержавні відносини та запровадження до вжитку спеціального терміну для позначення послів («дута» [346, с.194]), проте схиляються до висновку про відсутність спеціального дипломатичного відомства в Стародавній Індії.

Розвиток давньоіндійської дипломатичної практики відбувався під впливом поглядів вчених-брахманів, котрим належить авторство низки політико-правових трактатів як своєрідних порадників правителям щодо ведення державних справ.

Визначним пам'ятником давньоіндійської політико-правової думки є «Закони Ману» (близько II ст. до н.е – I ст. н.е.). Відповідно до легенди вони мають божественне походження. Поряд з іншим у творі містяться ідеї стосовно завдань послів та їх якостей, рекомендації царям щодо відбору послів (Глава 7 та ін.). Завдання послів зводяться до того, щоб укріплювати мир та запобігати війнам, «адже лише посол з'єднує та роз'єднує союзників...» [197, с.239]. З огляду на те, що в основу стародавньої індійської філософії покладено вчення про досконалого мудреця, під таким кутом зору у вченні Ману розглядається і дипломатія. Основний центр уваги переноситься на особисті якості посла, від яких залежить успіх його місії [218, с.27]. За настановами твору: а) «посла варто призначати такого, що знається у всіх шастрах, розуміє прихований сенс невимушених рухів, виразів обличчя, жестів; чесного, здібного, родовитого»; б) «посол для царя рекомендується відданий, чесний, досвідчений, пам'ятливий, знаючий місце і час для дії, представницький, безстрашний, промовистий»; в) посол має «вивідувати наміри іншого царя за його таємними рухами, жестами, а також виразом обличчя, поведінкою і жестами слуг» [197, с.238-239].

До найавторитетніших політико-правових та економічних трактатів Стародавньої Індії по праву відносять «Артхашастру» (близько I тис. до н.е. – I тис. н.е.). Її авторство приписують брахману Каутильї, що, як вважається, був найближчим радником правителя Чандрагупти – засновника імперії Маур'їв. Серед відомостей та порад щодо організації державного устрою, політичного і господарського життя індійського суспільства окреме місце у творі відводиться питанням зовнішньої політики держави, діяльності послів як представників царя. На думку дослідників, у «Артхашастрі» Каутильєю описується, скоріше, не певна реально існуюча, а ідеальна (абстрактна) держава [346, с.179]. Політико-правова спадщина Каутильї високо оцінена наступними поколіннями [Див.: 116, с.38]. За широтою досліджуваних питань та глибиною їх аналізу Каутильєю порівнюють з Аристотелем [33, с.98], а за змістом вчення про державні інтереси та методи зовнішньої політики – із Н. Макіавеллі [86, с.319], кардиналом Рішельє [255, с.158].

Привертає увагу, що в «Артхашастрі» при перерахунку державних сановників посол не згадується (хоча в іншій частині твору відзначається як учасник царської ради). Це дозволяє зробити висновок про виконання посольських функцій чиновниками, котрі мали постійні інші обов'язки в державному апараті. Своєю чергою саме «Артхашастра» містить найбільш деталізовані рекомендації щодо організації посольської діяльності серед усіх відомих науці трактатів Стародавнього світу. Рекомендації стосуються таких питань:

а) вимоги до осіб, які можуть призначатись послами. Особа, яка призначається послом, повинна володіти такими ж якостями, як і міністри. По суті, за вимогами до претендентів посади посла та міністра ототожнюються. Зазначається, «хто володіє повнотою якостей міністрів, той посол, якому доручено ведення справи». Правителеві рекомендується призначати міністрами (а отже й послами) «людей, досвідчених у політиці», «благородного походження, наділених розумом, чесністю, мужністю, відданістю...». Існує вже й прообраз диференціації вимог до дипломатів на загальні та спеціальні. Як відзначається у Розділі 4 («Призначення міністрів»), «придатність людини створюється із придатності її до справи взагалі та із її спеціальної придатності» [36, с.38].

б) завдання послів. «Справа посла: виконання посольства, дотримання укладених договорів, підтримка престижу, набуття друзів, підмова, суперечки союзників, таємне перевезення військ, викрадення родичів та дорогоцінностей ворога, відомості, придбані від шпигунів, хоробрість, розірвання угод, а також застосування таємних засобів». Важливим є збір інформації – «нехай спілкується з охоронцями лісів і кордонів та головними особами в містах та у всій державі». «Місця розташування своїх військ та військ ворога, для битв та для відступу хай спостерігає». «Хай дізнається про розміри держави та фортець і хай збирає відомості про дорогоцінності, засоби для прожитку, про охорону і слабкі місця».

Каутилья визначає посольські завдання. Значне місце відводиться саме таємним завданням посла («нехай вступає в таємні переговори», «нехай за допомогою шпигунів, перевдягнених відлюдниками та купцями, він дізнається про підмови тих, хто схильний до зради, і про таємні вбивства тих, хто не згодний

на зраду, про доброзичливі та недоброзичливі настрої відносно царя та про слабкі місця в устоях держави» тощо) [36, с.38]. Як слідує, діяльність посла відповідно до «Артхашастри» тісно пов'язується із розвідувально-підривною діяльністю;

в) вимоги до поведінки послів. Аналіз «Артхашастри» дозволяє виділити окремі з вимог до поведінки посла. Зокрема, він повинен: вести переговори ефективно та без страху («царське послання повинно бути викладеним ворогу так, він відповість так; йому слід на це заперечити, таким чином треба над ним взяти гору»), «хай проголошує царське послання, як воно йому було сказано, навіть якщо передбачає небезпеку для життя»); уникати витоків інформації («Хай уникає жінок та оп'яняючих напоїв. Хай спить один, адже від п'яних та сплячих дізнавались їх наміри»); бути кмітливим та не повідомляти ворогові справжній стан справ у власній державі («Опитаний ворогом про основи своєї держави, хай не повідомляє про їх значення. Хай скаже: «Ти все сам знаєш, владико»...»);

г) гарантії для послів. У «Артхашастрі» вже передбачалась недоторканість послів та її відповідне обґрунтування: «Адже царі – ти та інші – говорять устами послів. Тому навіть при піднятій зброї послі кажуть так, як їм було сказано. Із послів навіть люди нижчих каст не можуть бути вбиті, тим більше брахмани. Промова, мною виголошена, – промова іншого. Це закон для послів» [36, с.38].

Звертались до питань посольської діяльності й автори інших творів Стародавньої Індії («Махабхарати» [544, с.306], «Нітісари» [39, с.109-110], «Панчачантри» [419, с.206], «Тірукурала» [621, с.107-109] та ін.).

Не можна оминати увагою надзвичайно багату філософську та політико-правову спадщину *Стародавнього Китаю*. Аналіз творів Стародавнього Китаю показує, що концепція «сина неба» пронизувала практично всі його джерела, пропагувалась більшою або меншою мірою мислителями всіх напрямів, навіть ворожих один до одного (конфуціанства, легізму та ін.). Стародавні китайці вважали, що все у світі залежить від волі неба, а правитель є його представником, сином неба. Державний апарат уявлявся як апарат служіння небу [174, с.12].

Пануюче сприйняття світового порядку в Стародавньому Китаї ґрунтувалось не на суверенній рівності держав, а на уявній безмежності влади імператора, який

панував всією Піднебесною, розглядався як вершина політичної та культурної ієрархії, що розходилась з центру світу в китайській столиці назовні до решти людства. Останнє класифікувалось за ступенем варварства з огляду на такі критерії як знання китайської писемності та культурних цінностей [255, с.10]. Мен-цзи писав: «Я чув, що варвари змінювались під впливом Китаю, але не чув, щоб варвари змінювали щось в Китаї» [174, с.239]. Китайські джерела часто використовують для позначення поведінки «варварів» (сусідів) терміни китайського кримінального права, що зазвичай застосовувались до китайців-злочинців [290, с.14-15]. Інші народи та суспільства, як вважалося, знаходяться у васальній залежності від Китаю як центру всесвіту, а імператор Піднебесної є їх всезагальним правителем («Скрізь на землі тільки слуги правителя») [174, с.19].

Таким світосприйняттям значною мірою можна пояснити той факт, що поряд із реально існуючими міжнародними відносинами та дипломатичним апаратом у Стародавньому Китаї його багата філософська спадщина, головним чином, зосереджена на питаннях управління суспільством, якостях правителя тощо, майже залишаючи поза увагою дипломатичну діяльність, її організацію.

Водночас зносини китайського правителя з іноземцями сприймалися як окремий вид державних справ вже у найдавніших джерелах Китаю. Зокрема, відома «Книга історії» («Шу цзин»), редакцію котрої, як вважається, здійснив Конфуцій, містить Розділ III «Про вісім державних справ». У ньому йдеться «правила прийняття державних гостей» як вид державних справ [174, с.105-106].

Конфуцій (бл. 551-479 до н.е.) розглядав правителя як мудрого, наділеного чеснотами мужа, котрий управляє на основі людяності, а не насильства: «того, хто управляє за допомогою чеснот, можна прирівняти Полярній зірці, що перебуває на своєму місці, а інші зірки оточують її». Він був противником війни. Підкреслював: «якщо віддалені народи не йдуть з покірністю, то для залучення їх варто піклуватися про просвіту та моральність...». Філософ розрізняв народ Піднебесної та «варварів», згадував такий важливий рід занять, як «прийняття іноземних посланників», «заняття чужоземними гостями». На думку мислителя, чиновники, які направляються у якості послів, мають гідно представляти правителя: «Ученим є той, хто пристойний у

поведінці та, будучи надісланим до чужих країв, не посоромить повеління правителя» [279, с.12, 23, 42, 87, 127]. За висновками дослідників, Конфуцій ставив мистецтво дипломатії на друге місце після управління царством [206, с.47].

Послідовники конфуціанських ідей відзначали важливу роль дипломатів у державному житті. Філософ Сюнь-цзи (бл. 313-238 рр. до н. е.) до помічників вченого правителя крім першого міністра відносив наближених до нього придворних і дипломатів, які, на його думку, повинні були відповідати таким вимогам: мати «талант» до державної служби, бути чесними і безкорисливими незалежно від їх соціального походження [334, с.76]. Мен-цзи (бл. 372-289 рр. до н. е.) для позначення дипломатів використовував термін «особи, які з'єднують князів у союзи». Він писав про дипломатів як про осіб, відповідальних за ведення справ у державі, і в цьому відношенні ставив їх одразу після військовослужбовців: «...тому мистецькі полководці мають нести вище покарання, а ті особи, які з'єднують удільних князів в союзи, – другорядне» [244, с.131].

Поряд із концепцією «світобудівної монархії» у Стародавньому Китаї сформувалась також концепція «ді го» («рівних держав»), що, головним чином, ґрунтувалась на ідеях легізму та даосизму. Яскравим представником цієї школи був легіст Хань Фей-цзи (бл. 279-232 рр. до н.е.). Він виокремлював осіб, задіяних у зовнішній політиці, у окремий вид державних службовців («чиновників із налагодження союзів», «чиновників-посередників»), висловлював міркування щодо організації дипломатичної діяльності, вносив на їх основі рекомендації правителю. Цікавими є застереження філософа відносно того, що чиновники у зовнішній політиці можуть і перешкоджати повноцінно здійснювати зовнішні зносини («перешкоджати вченим із інших країв приходити до нього»), можуть переслідувати власні корисні інтереси при призначенні послів («добиваються того, що (посланці, підкуплені чиновниками) говорять на їх користь правителю, таємно думаючи про приватне (особисте)...») [704, с.172, 173, 254].

Активним був розвиток міждержавних відносин у *Стародавній Греції*, у якій поступово вироблялись організація та методи дипломатії. Власне і сам термін «дипломатія» має давньогрецьке походження. «Диплома» (δίπλωμα) називали

складену вдвоє та змащену воском дощечку, яка служила офіційним підтвердженням повноважень посла, інструкцією про цілі посольства.

До нашого часу збереглась промова Демосфена (бл. 384-322 рр. до н.е.) під назвою «Про злочинне посольство». Поряд з іншим вона містить роздуми Демосфена у сфері організації дипломатичної діяльності. Мислитель вважав, що посольська місія, як і інші види державної діяльності, є добровільною справою громадян («Адже не від кого ви не вимагаєте і нікого не змушуєте займатись державними справами»). Кожна особа, котра надіслана в якості посла до іноземної держави, повинна мати належні офіційні повноваження для виконання місії. Посол повинен виконувати свої обов'язки чесно, з огляду на надані йому доручення та керуючись інтересами держави. Демосфен засуджував практику отримання послами хабарів та подарунків від іноземних правителів. На його думку, посол, який отримував гроші та подарунки від іноземного правителя, має бути притягнутий до відповідальності («якщо вина його ясно підтвердиться самими справами, тоді найкраще, якщо можливо, стратйте його або ж лишіть живим для повчання всіх інших»). Демосфен критикував систему управління посольствами зі сторони народних зборів як повільну та неефективну [147, с.336, 358].

«Творцем систематичного наукового державознавства», як вважається, є Аристотель [184, с.88]. Особливістю є те, що він не лише є автором видатних праць у сфері політики, держави та права, етики та ін., а й сам неодноразово очолював дипломатичні місії. У праці «Політика» Аристотель виокремлював складові державного устрою («політії»): «перша – законодорадчий орган, що розглядає справи держави, друга – посади (саме які посади повинні бути загалом, чим вони повинні відати, який повинен бути спосіб їх заміщення), третя – судові органи». Вступаючи у дискусію відносно устрою держави, філософ не піддавав критиці положення, що невід'ємною складовою компетенції посадових осіб мають бути питання, пов'язані із міжнародними відносинами: «обрані посадові особи повинні мати опіку над державними справами, а також справами, пов'язаними з іноземцями та сиротами» [35, с.67, 182]. При цьому Аристотель

писав, що питання зовнішньої політики при розгляді на народному зібрані мають пріоритет перед внутрішніми справами (але не рахуючи справ релігії) [345, с.83].

Одним із найяскравіших мислителів *Стародавнього Риму* є Цицерон. У контексті нашого дослідження доцільно завернути увагу на такі висновки автора. По-перше, при вирішенні конфліктів варто застосовувати силу лише як крайній засіб [30, с.258]. По-друге, послами рекомендовано обирати людей досвідчених, зокрема такими можуть бути судді: «послами для укладення мирних договорів, для обговорення справ війни та перемир'я, хай будуть феціали та судді» [706, с.6, 194]. По-третє, необхідність гарантування недоторканості посла («Права послів, знаходячись під захистом людей, огорожені також і законами, установленими богами» [707, с.192]). Деякі висновки Цицерона (зокрема щодо пріоритету переговорів над силою) ідуть врозріз із пануючою парадигмою зовнішньої політики Стародавнього Риму, котра ґрунтувалась, головним чином, на силовому підкоренні інших народів, «...римляни завжди прагнули нав'язувати свою волю іншим народам замість того, щоб вести переговори на основі взаємності» [373, с.44].

У *Середні віки* еволюціонує посольське право, розвивається міждержавна договірна практика, форми та методи ведення посольських справ та ін. Кінцем VIII – початком IX ст. датується й перша згадка про дипломатичну практику русів. Саме у Київській Русі, за висновками істориків, слід шукати початок політики і дипломатії України [715, с.12]. Документально підтвердженим є направлення руських посольств до Візантії, укладення з нею договорів 907, 911, 944, 971 рр. [242, с.38, 42, 54, 68]. За часи існування Київська Русь вступала у міжнародні відносини не лише із Візантією, а й германським імператором, скандинавськими країнами, Францією та ін. [567, с.36, 293; 568, с.5-10]. Існують підтвердження міждержавних взаємин Галицько-Волинського князівства із Польщею, Угорщиною та іншими державами [287, с.98-105].

За часів удільної роздробленості Київської Русі (XII-XIII ст.) з'являються постійно діючі дипломати, котрі поєднували зовнішньополітичну службу з іншими державними справами [362, с.9]. Вже у другій половині XII ст. джерела називають осіб (зазвичай бояр), за якими часом закріплювалися певні обов'язки,

найчастіше військового чи дипломатичного характеру [226, с.61]. Складається ієрархія дипломатів («сола» (посол), «вестник» або «посольник»). Утворюється та удосконалюється князівський дипломатичний апарат: з'явилися посади дяків та «печатників» (керівників дипломатичної служби) [362, с.10].

Про значну увагу, яку приділяли в Київській Русі дипломатичним відносинам, свідчить повчання Володимира Мономаха: «Особливо поважайте іноземців, якого б звання, якого б рангу вони не були. Якщо ви не в змозі осипати їх подарунками, то, меншою мірою, надавайте їм знаки своєї прихильності...» [563, с.25].

Запровадження у Середньовіччі інституту постійних дипломатичних представників в іноземних державах (у XV ст. італійськими містами, як-от Венецією, Міланом та ін., а пізніше й іншими європейськими країнами) стало важливою передумовою для трансформації поглядів у бік сприйняття дипломатії як окремої професії, сприяло розвитку її внутрішньодержавного регулювання.

Політико-правова думка Середньовіччя формувалась під значним впливом католицької церкви та її видатних теологів, як-то А. Аврелій (353-430 рр.) та Т. Аквінський (1226-1274 рр.). А. Аврелій розвивав ідею верховенства церкви над державою у роботі «Про град божий». Т. Аквінський у своїх політико-теологічних трактатах («Сума теології», «Про владу» та ін.) розглядав державу як частину універсальної імперії, творцем і правителем якої є Бог. Писав, що уряд створений не людьми, а є невід'ємною частиною божественного порядку. Світську владу вважав підпорядкованою церковній [225, с.52].

Світогляд у Середньовіччі був переважно теологічним, що знайшло своє безпосереднє відображення також на уявленнях про дипломатичну діяльність та дипломатів. Зокрема, одні теоретики запевняли, що першими дипломатами були ангели, так як вони виконували обов'язок послів між небом та землею [374, с.21], інші – порівнювали послів з ангелами, вважаючи їх роботу схожою на діяльність духів, що стоять біля Господа на небі [629, с.27]. Утверджувалась думка, що дипломат «повинен бути не лише хорошим християнином, але й вченим теологом...» [566, с.21].

Особливістю епохи Середньовіччя стала поява не лише ґрунтовних теологічних творів, а й початок формування науки міжнародного права, видання

праць, спеціально присвячених дипломатичній діяльності. «Короткий трактат про послів» (1436 р.) Б. де Розьє вважається першою працею, присвяченою дипломатичній практиці, що була видана в Європі. У ній аналізуються види дипломатичних агентів, їх завдання, привілеї та імунітети [776, с.25, 30-38].

Про інститут постійних послів (послів-резидентів) та його переваги вперше писав італійський мислитель Е. Барбаро («Про службу посла», 1490 р.) [754, с.30]. Важливого значення для формалізації дипломатичної діяльності як виду державної служби мав такий його висновок: «мета діяльності посла точно така сама як у всіх інших урядових службовців – діяти, радити та думати яким чином найкраще послужити інтересам збереження та зміцнення власної держави» [784, с.30]. Відомий дослідник дипломатії Ренесансу Г. Маттінглі назвав цей висновок «голосом нової епохи» [776, с.95]. Значення наведених міркувань Е. Барбаро, з нашого погляду, полягає в тому, що він поставив посла в один ряд з іншими державними службовцями, а слідом закладав передумови для перенесення посольської справи із площини сприйняття як тимчасової діяльності осіб, лише на певний час відірваних від їх основних занять, у площину її осмислення як постійної та професійної державної служби, як державної служби особливого виду.

У *ранній Новий час* (кінець XV ст. – кінець XVIII ст.) відбувається зміцнення європейських абсолютних монархій та зародження «поліцейської держави», вдосконалюється система державних інституцій. Проведення Вестфальського мирного конгресу 1648 р., який завершив тридцятилітню війну, заклало основи міждержавного співробітництва та становлення низки інститутів міжнародного права. У XV-XVI ст. у більшості європейських монархій управління зовнішніми справами було виділене у спеціальну галузь державної адміністрації [566, с.43]. Практично у всіх європейських державах у XVIII ст. остаточно виділяються спеціалізовані відомства зовнішніх зносин [76, с.281].

Насиченим міжнародними та державотворчими процесами виявився період XVII-XVIII ст. і для України. На початку XVII ст. козацтво перебрало на себе функцію виразника й захисника інтересів всього українського народу. У середині XVII ст. загострилися національно-конфесійні та соціальні протиріччя у Речі

Посполитій, що зумовило вибух козацького повстання, процеси розбудови козацької держави та її дипломатичної служби. Значного розвитку дипломатична служба набула за гетьманства Б. Хмельницького. У козацькій Україні сформувалась дуалістична система управління дипломатичною службою: через посередництво старшинської ради та гетьмана. Гетьман здійснював керівництво дипломатичними зносинами держави через генеральну канцелярію, на чолі якої стояв генеральний писар. Роль же старшинської ради полягала у виробленні засад зовнішньополітичного курсу, розробленні умов міжнародних угод та їх ухваленні [362, с.119-121]. Натомість, як підкреслюють історики, у тогочасній Україні ще не існувало спеціальної установи, яка б відала виключно питаннями зовнішньої політики [726, с.87]. За словами Б. Хмельницького, важливими завданнями зовнішньої політики є гарантування безпеки та цілісності держави, уникнення непорозумінь і розвиток відносин із сусідніми державами [362, с. 121; 635, с.224].

Період XVI-XVIII ст. характеризується появою низки авторитетних праць політико-правового характеру (Ж. Бодена, Ф. Бекона, Т. Гоббса, Г. Гроція та ін.), процесами відокремлення у системі знань камералістики та поліцейської науки (поліцейського права), значним розвитком міжнародно-правової науки. Під впливом європейських ідей розвивалась й українська політико-правова думка, котра у XVI-XVIII ст. набула розвитку у творах І. Вишенського, Я. Козельського, П. Могили, С. Оріховського-Роксолана, Ф. Прокоповича та ін.

У XVII-XVIII ст. розвивається наука камералістика («самера» від лат. – двірцева скарбниця), попередниця поліцейського права. Представники камералістики пов'язували предмет цієї науки головним чином із економічними та адміністративними знаннями із ведення князівського (державного) господарства, знаннями про фінанси, економіку та управління. У зв'язку з цим камералістика не стала спеціальною галуззю розвитку знань про дипломатичну службу.

У витоках поліцейської науки та поліцейського права стояв французький вчений Н. Деламар. У його «Трактаті про поліцію» (1722 р.) було окреслено сфери, які охоплюються поліцейською діяльністю, а саме: релігія, звичаї, охорона здоров'я, харчування, публічний порядок і спокій (мир), шляхове господарство,

мануфактура (виробництво); службовий персонал; поденна робота [14, с.16]. Значний вплив на розвиток поліцейської науки справили праці І.-Г.-Г. Юсті («Основи поліцейської науки», 1756 р.), Г. фон Берга («Довідник німецького поліцейського права», кінець XVIII ст.), Й. фон Зонненфельса та ін.

У контексті нашої роботи цінним є дослідження еволюції поняття «поліція», що проведене видатним українським вченим-адміністративістом Ю. Панейком. Автор доходить висновку, що «у XVI ст. слово «поліція» означало ... діяльність держави. Коли мова йде про цю діяльність, то охоплювала вона не якийсь один рід державної діяльності, але цілу діяльність держави... Згодом звузилося поняття поліції. Впродовж XVII ст. вилучається з поняття поліція спочатку *заграничні справи держави*, а опісля – і військові та фінансові (скарбові) справи, а потім й *судівництво*» [365, с.314]. Вчені-поліцеїсти хоч і згадували дипломатичну діяльність держави, проте спеціальної уваги її дослідженню не приділяли, адже поняття «поліція» та «поліцейська діяльність» зводили до внутрішньодержавної діяльності.

Натомість проблеми дипломатичної діяльності та дипломатичної служби були предметом аналізу у працях політичного та міжнародно-правового характеру. Яскравим представником Відродження був Н. Макіавеллі. Його дипломатична теорія викладена у «Державці» (1513 р.): а) державний інтерес є найвищим, а служінні йому є основною засадою внутрішньої і зовнішньої політики; б) правитель може не дотримуватись досягнутих домовленостей та вправі їх порушувати, якщо «зникли причини, які змусили його дати слово»; в) війна (сила) та політичні перемовини (інтриги) є засобами зовнішньої політики держави: «наділяти іншого могутністю можна або за допомогою сили або вмінням плести інтриги». Правитель має здійснювати боротьбу двома способами («спираючись на закон або за допомогою насильства»), «...повинен наслідувати і звіра, і людину». Наслідуючи звірів, має обрати лева та лиса: «...бути лисом, щоб уникнути капканів, а левом, щоб налякати вовків»; г) будь-які засоби є виправданими, якщо застосовуються для збереження держави [324, с.18, 60-61].

Відомий мислитель Відродження, дипломат та полководець Ф. Гвіччардіні у «Замітках про справи політичні та цивільні» (приблизно кінець 1500-х рр.)

характеризував послів як відображення їх правителів. Він відзначав важливість відбору послів та підсумовував: «Хороший арбалет чи ні, пізнається по стрілам, які він випускає, а чого вартує правитель – пізнається по послам, котрих він направляє» [121, с.126]. Окрему увагу приділяв взаємовідносинам правителя та призначеного ним посла, його підпорядкування, підкреслював: «здається, що послы часто беруть сторону чужого правителя...» [121, с.118]. На переконання сучасних дослідників, Ф. Гвіччардіні одним із перших звернув увагу на проблему «локальності» дипломата («перетворення на місцевого жителя») [753, с.37-38].

У роботі «Досліди та настанови моральні та політичні» (1612 р.) Ф. Бекон рекомендував правителям користуватись професійними посередниками, вносив рекомендації щодо їх відбору: «вибирати варто людей ... як-от: сміливих для вираження обурення; ввічливих для умовляння; хитрих для спостереження та вивідування; впертих та незговірливих для справ неправих...» [77, с.124-126].

Т. Гоббс у своєму «Левіафані» (1651 р.) обґрунтовував теорію держави та державної влади. Левіафаном вчений називав державу, у якій урядовцям, судовим та виконавчим службовцям відводилась роль штучних суглобів. Т. Гоббс зупинявся на аналізі державних службовців верхньої влади, у тому числі дипломатів, яких називав «державними службовцями за кордоном». Державним службовцем мислитель вважав «того, кому суверен (монарх чи зібрання) доручає певне коло справ і уповноважує представляти в ньому особу». Т. Гоббс пропонував класифікацію державних службовців: а) «службовці загального управління» – службовці, яким доручається загальне управління всією державою (протектори, регенти) або її частиною (префекти та ін.); б) «державні службовці спеціального управління» – службовці, яким доручене спеціальне коло справ у межах країни *або за кордоном*; в) службовці для навчання народу; г) службовці для судочинства; ґ) службовці для виконання рішення. До «державних службовців за кордоном» Т. Гоббс відносив тих, «хто представляє особу суверена в іноземних державах, – послы, кур'єри, агенти і герольди, яких посилають як довірених осіб для виконання державних справ» [124, с.69].

Видатний голландський мислитель Г. Гроцій вважається одним із засновників міжнародно-правової науки. У праці «Про право війни та миру» (1625

р.) він присвятив главу праву посольства як складовій права народів [131, с.427-438]. Вчений підкреслював важливість права посольства та аналізував питання щодо: суб'єктів, які наділяються таким правом; прийняття посольства та причин, з яких воно може не прийматись; недоторканості особи посла та ін. Висновки Г. Гроція, головним чином, стосувались міжнародно-правових проблем дипломатії.

Важливим надбанням XVI-XVIII ст. стала поява значної кількості праць, спеціально присвячених дипломатичній діяльності, особливостям її організації та міжнародно-правового регулювання. Це праці Е. Доле «Про службу посла» (1540 р.), О. Маджі «Дві книги про посла» (1566 р.), А. Джентілі «Три книги про посольства» (1585 р.), А. де Вікфора «Посол та його функції» (1677 р.), Р. де Шамуа «Уявлення про ідеального посла» (кінець XVII-початок XVIII ст.), Ж. де Міссі «Трактат про посольства та послів» (початок XVIII ст.), Ф. Кальєра «Яким чином домовлятись з государями» (1716 р.) та ін. Завдяки наведеним працям вчення про дипломатичну діяльність та службу впродовж XVI-XVIII ст. вийшло на якісно новий рівень, як за змістом ідей, так і широтою проблематики.

Проаналізувавши наукові джерела XVI-XVIII ст. можна узагальнити таке.

По-перше, у кінці цього періоду виникає та набуває поширення у сучасному його розумінні термін «дипломатична служба». У 1693 р. Г. Лейбніц видає «Звід дипломатичного міжнародного права» («Codex juris gentium diplomaticus»). Подібним був і «Всезагальний дипломатичний звід міжнародного права» («Corps universel diplomatique du droit des gens») від 1726 р. Ці праці були збірниками трактатів та офіційних документів. Відомий дипломат і теоретик Е. Сатоу вказує, що у цих працях слова «diplomaticus» (лат. мова) та «diplomatique» (франц. мова), тобто «дипломатичний», використовувались щодо державних паперів, «але так як в цих паперах мова йшла про міжнародне право та міжнародні відносини, то «дипломатичний», означало, напевно, «той, що стосується міжнародних відносин». Звідси і застосування терміну до посадових осіб, пов'язаних із подібного роду справами. Терміном «дипломатична служба» почали позначати галузь державної служби, яка постачає персонал для постійних місій держави за кордоном. Найбільш ранній приклад такого застосування цих термінів має місце в

англійському «Annual Register» за 1787 р. У кінці XVIII ст. термін «diplomat» уже застосовується для позначення представників відповідної професії [566, с.13].

По-друге, вдосконалюються положення щодо розуміння дипломатичної служби як виду державної служби, що має професійний та оплачуваний характер. Якщо у XVII ст. дипломатів визначали як спеціальних державних службовців (Т. Гоббс), то у XVIII ст. вчені вже виокремлювали види служби у сфері зовнішньої політики, вказували на їх тісний зв'язок. Зокрема, А. Пеке розрізняв такі види публічної служби у сфері зовнішньої політики: а) діяльність міністрів, які знаходяться при дворі, здійснюють управління та надсилають вказівки государя за кордон; б) діяльність міністрів, які знаходяться за кордоном та забезпечують виконання вказівок із центру. Підкреслював, що «ці дві різні підгалузі публічної служби («du ministere public») складають ... єдине ціле» [426, с.55-56].

Діяльність послів характеризувалася як професія, що потребує підготовки, спеціальних знань, умінь та навичок. Мислителі розглядали «підготовку осіб, здатних здійснювати сприяння за кордоном, виконуючи там нелегкі обов'язки офіційного представника» як важливе завдання уряду [426, с.38]. Підкреслювалася необхідність стажування претендентів перед вступом на дипломатичну службу. Виокремлювались види такого стажування: а) в апараті зовнішньополітичного відомства; б) у посольствах за кордоном [558, с.37-38].

Все частіше вчені звертались до проблеми періодичного жалування послам із казни (оплати праці) як ознаки професії дипломатичного представника, гарантії ефективного виконання службових обов'язків. Р. де Шамуа відзначав, що «...неможливо успішніше витратити засоби в інтересах та у славу государя, ніж призначити жалування послу для підтримки ним свого положення... Сума жалування повинна бути досить велика, а виплачуватись вона має вчасно, якщо государ не бажає, щоб посольські посади перетворились на тягар...» [558, с.39]. Річ у тім, що у Середні віки ще була відсутня повноцінна система оплати праці дипломатів. До появи постійних посольств у Європі мала місце практика утримання послів ad hoc іноземними правителями, з якими велись переговори, а послі не вважались чиновниками, які перебувають на жалуванні держави [787, с.73].

По-третє, отримали розвиток наукові дискусії відносно низки організаційно-правових проблем дипломатичної служби, що дозволило сформулювати знання про неї у досить систематизованому вигляді. Тогочасні дискусії стосувались у тому числі таких питань, як: а) засади діяльності дипломатичних агентів, як-от відкритість, невтручання у внутрішні справи держав («намагайтесь пізнати суть справ, проте залишайтеся стороннім спостерігачем» [426, с.112]), лояльність до свого правителя; б) відбір дипломатичних агентів («государі і головне їх міністри повинні з великим старанням розглядати природні та набуті якості міністрів, яких посилають у чужі держави ...» [233, с.1-2]), вимоги до їх професійної компетентності, знань (іноземних мов, філософії, історії, права, законів держави перебування та ін.), умінь, якостей, досвіду, віку, стану здоров'я; в) види дипломатичних агентів та розширення їх завдань («виконувати ... справи свого государя та дізнаватись про справи в інших країнах» [233, с.83]), види посольств, обґрунтування необхідності існування постійних посольств [157, с.813-816]; г) питання заохочення дипломатичного агента та отримання ним подарунків; ґ) правовий статус дипломатичних агентів, їх права, обов'язки, привілеї, імунітети та ін. Окрема увага приділялась проблемі виконання послом доручень правителя, умовам їх невиконання («не справа міністра розбирати право, державні міркування чи таємні пружини політики, якими керувався його правитель, за умови, що він може виконати накази, не вчиняючи жадливіх злочинів та не йдучи проти своєї совісті або віри», «якщо накази ... безбожні та суперечать заповідям Всевишнього, то посол у жодному разі не повинен їм підкорятися» [629, с.113-115]).

Особливим у контексті нашого дослідження є період ХІХ-початку ХХ ст., який відзначається двома основними особливостями. По-перше, це інституційно-правовий аспект. Він пов'язаний із запровадженням універсальних міжнародно-правових засад дипломатії, істотним розширенням дипломатичного апарату, повсемісним переходом до міністерського управління закордонними справами, прийняттям у Європі перших законів про державну службу та визнанням дипломатичної служби як особливого виду державної служби, розвитком професійних дипломатичних кадрів. Важливими подіями, що вплинули на

еволюцію дипломатичного апарату у XIX ст., стали Віденський та Аахенський загальноєвропейські конгреси (відповідно 1814-15 рр. та 1818 р.). Ці міжнародні зібрання завершилися укладенням міжнародно-правових договорів (Регламенту Віденського конгресу 1815 р. та Аахенського протоколу 1818 р.), якими встановлювалась одноманітність у класах дипломатичних представників.

Видатний фахівець з дипломатії Г. Нікольсон високо оцінив значення Віденського конгресу: «...центр тяжіння дипломатичної машини, починаючи з 1815 р., був перенесений із придворних сфер в міністерські», «з 1815 р. дипломатична служба стала окремою галуззю державної служби кожної держави» [374, с.28, 47]. У другій половині XIX ст. вже більшість урядів Європи приділяли увагу відбору на дипломатичну службу та просуванню по ній осіб з огляду на їх здібності, а не соціальне положення, встановлювали ценз громадянства для претендентів, запровадили іспити та програми підготовки [771, с.41, 42].

По-друге, це доктринально-правовий аспект. Період від початку XIX до початку XX ст. відзначається остаточним переходом від науки камералістики до поліцейського права, існуванням та розвитком поліцейсько-правової науки як попередниці адміністративного права, що у Російській імперії, зокрема, мала місце аж до Жовтневої революції 1917 р. та утвердження радянської влади. При цьому у досліджуваній період у європейських країнах та Російській імперії спостерігається бурхливий розвиток наук державного (конституційного), міжнародного права та інших галузей, активний пошук відповідей на питання щодо змісту предметів відповідних наук, їх розмежування тощо.

Праці вчених Західної Європи у XIX ст. відзначались продовженням диспуту щодо змісту «поліції» та переважним зведенням її до внутрішньодержавної діяльності. Німецький вчений Р. фон Моль у праці «Наука про поліцію, заснована на принципах правової держави» (1834 рр.) підкреслював дискусійність поняття «поліція» та пропонував його розуміння як сукупності всіх державних установлень та заходів, що мають ціллю видаляти за допомогою застосування державної влади зовнішні, що не полягають у правопорушеннях, перешкоди, які

стоять на шляху до усестороннього розумного розвитку людських сил та котрі не в стані усунути окрема особа та об'єднання осіб [32, с.83, 104].

Значного поширення отримала праця Л. фон Штейна «Вчення про управління та право управління із порівнянням літератури та законодавств Франції, Англії та Німеччини» (1868 р.). Вчений виокремлював дві групи сфер управління: а) відносини окремої держави до інших держав; б) внутрішні життєві відносини держави. Управління зносинами однієї держави до іншої Л. фон Штейн називав «управлінням (міністерством) закордонних справ». Підкреслював, що правом сфери управління закордонних справ є міжнародне право, а наука про таке управління – це «державне мистецтво (політика)». Внутрішнє управління вчений пов'язував із діяльністю держави із забезпечення особистого розвитку громадян, а його правом вважав «право внутрішнього управління» [730, с.7, 8]. Л. фон Штейн аналізував природу держави та, ґрунтуючись на ній, виділяв особливості державної служби. Під державною службою він розумів діяльність службовця при виконанні ним посади. Л. фон Штейн передбачав, що «чим більше рухається вперед просвіта ..., тим ясніше, що центр тяжіння подальшого розвитку лежить в управлінні... Необхідно для кожного ясне розуміння управління, його основ, його завдань і права» [334, с.157].

У XIX ст. у Німеччині, Франції та інших європейських державах побачили світ чимало праць, спеціально присвячених проблемам державного права та державної служби (Н. Геннера, А. Геффера, К. Пертеса та ін.). Переважна більшість таких праць відрізнялись широким підходом до розуміння державної служби. До неї включали «будь-яку роботу підданого для держави» [Див.: 768, с.27 та ін.], а отже й дипломатів. У французьких джерелах наголошувалось, що термін «публічний функціонер» («fonctionnaire public») обмежується адміністрацією, магістратами та дипломатією [755, с.1051].

Західноєвропейські дослідження спричинили істотний вплив на розвиток юридичної науки в Російській імперії, у тому числі на територіях, які сьогодні є частиною України. Насамперед заслуговує на увагу науковий доробок І. Є. Андрєєвського, представника Санкт-Петербурзького університету. Зокрема, у

праці «Поліцейське право» (1874 р.) предмет науки останнього І. Є. Андрєєвський пов'язував саме із поліцейською діяльністю – діяльністю держави (окремих осіб, спілок та органів) щодо створення умов для безпеки і добробуту населення. Відповідно виокремлювалась поліція безпеки і поліція добробуту.

При цьому науковець вказував на тісну взаємодію поліцейської з іншими видами державної діяльності: судовою, фінансовою, дипломатичною та воєнною. Через розкриття такої взаємодії він коротко охарактеризував окремі особливості дипломатичної діяльності. По-перше, це призначення такої діяльності – запобігання війнам між державами, забезпечення зовнішньої безпеки як необхідної умови для внутрішнього розвитку всередині держави, забезпечення внутрішньої безпеки та добробуту. Дипломатична діяльність має за мету «забезпечити зовнішню безпеку шляхом збереження відносин миру з іншими державами, але, головним чином, має ... завданням поставити власну державу в такі відносини з іншими, щоб постійно покращувати власні умови безпеки та добробуту». Наголошувалось, що «усвідомлювана народами потреба об'єднувати свої сили для взаємного забезпечення умов безпеки та добробуту ставить дипломатичну діяльність у найближчий зв'язок із поліцейською, робить першу найближчою помічницею останньої та зумовлює у майбутньому зовсім інший устрій адміністрації дипломатичної діяльності держави» [25, с.6-7, 9-10].

І. Є. Андрєєвський характеризував співвідношення поліцейського права з іншими юридичними науками (державним, фінансовим, цивільним, судовим, церковним та міжнародним правом). Розкриваючи особливості взаємодії поліцейського права з міжнародним, вказував на комплексність дипломатичної діяльності держави, зауважував, що окремі її питання «потребують розгляду як у міжнародному, так і поліцейському праві, адже багато дипломатичних установ разом з тим є і поліцейським, наприклад консули...» [25, с.9-10, 17].

Вважається, що творчість І. Є. Андрєєвського поєднала в собі усі найвищі досягнення дореформеної науки поліцейського права [130, с.12]. Як свідчить аналіз праць вчених-поліцейців, погляди І. Є. Андрєєвського справили істотний вплив на подальші дослідження у сфері поліцейського права (права внутрішнього

управління). У низці тогочасних праць відчувається логіка роздумів І. Є. Андреевського, запропонована ним послідовність викладу матеріалу і т.д.

І. Т. Тарасов у «Підручнику науки поліцейського права» (1891 р.) вказував на спільне історичне коріння термінів «поліція» та «політика», аналізував їх зміст, розкриваючи перший як «діяльність у сфері внутрішнього управління», а другий – «діяльність у сфері зовнішнього управління». При цьому поліцейське право характеризувалось саме як наука про правові норми, що визначають поліцейську діяльність, її завдання, форми та межі [614, с.1, 4, 6].

В. Ф. Дерюжинський визначав державне управління як сукупність різних проявів діяльності держави, спрямованих на здійснення завдань, притаманних їй як правомірному та культурному союзу. Відповідно до завдань держави виокремлювались п'ять галузей державного управління, а саме управління зовнішніми справами, фінансове, воєнне, судове та внутрішнє управління. «Управління зовнішніми справами» або «управління справами зовнішньої політики» науковець розкривав як галузь державного управління, що «витікає із необхідності для кожної держави установлювати відомі відносини з іншими державами, піклуватись про їх регулювання». Підкреслювалось, що управління зовнішніми справами поряд з іншими галузями становлять предмет вчення про управління, однак не всі з них, а лише внутрішнє управління вивчаються наукою поліцейського (адміністративного) права. Що стосується вчення про управління зовнішніми справами, то серед юридичних наук воно досліджується спеціальною галуззю юриспруденції – міжнародним правом [155, с.3]. Загалом подібних висновків доходили й інші вчені з адміністративного (поліцейського) права (М. М. Белявський [45, с.7-8], В. М. Гессен [122, с.18], В. В. Івановський [213, с.5], О. Є. Назимов [361, с.4], П. М. Шеймін [557, с.75-76], М. М. Цитович [441, с.8] та ін.).

Поза окремою увагою управління закордонними справами та дипломатична служба залишились й у працях М. Х. Бунге, а також його послідовника А. Я. Антоновича. Праці М. Х. Бунге («Поліцейське право. Вступ і державний устрій», 1873 р. [75, с.5]) та А. Я. Антоновича («Конспект лекцій з поліцейського права» 1887 р. [441, с.353-410], «Курс державного благоустрою (поліцейського права)»

1890 р. [34, с.410]) мали більше економічний, ніж юридичний характер. Вважається, що домінування економічної складової у розумінні поліцейського права стало відмітною рисою загалом усієї Київської університетської школи поліцейського права [599, с.69, 159].

Проблемам економічного розвитку та управління значне місце відводилось також у працях вчених-поліцейців Імператорського Харківського університету, як-от В. Ф. Левитського («Предмет, завдання і метод науки поліцейського права», 1894 р. [301]), І. В. Платонова («Вступні поняття у вчення про благоустрій та благочинство державне», 1856 р. [436]) та ін.

У свою чергу привертає увагу, що у більшості праць із поліцейського права (І. Є. Андреевського, М. Х. Бунге, В. М. Гессена, І. Т. Тарасова, М. М. Шпилевського та ін.) не досліджувались і проблеми державної служби.

Заслужують на увагу праці видатного професора А. І. Єлістратова, котрі, як вважається, завершили перехід від поліцейського до адміністративного права. Аналізуючи розвиток термінології у науці поліцейського права, вчений вказував на спільне коріння понять «поліцейської» (внутрішньодержавної) і зовнішньополітичної діяльності. Як підкреслювалось, в епоху абсолютизму від терміну «*politia*» створюються різні позначення для взаємно зумовлених внутрішньої («поліція») та зовнішньої («політика») діяльності короля [183, с.10].

Що важливо, А. І. Єлістратов вже безпосередньо розглядав *дипломатію як особливий вид публічної служби* та використовував як синоніми терміни «дипломатичне управління» та «управління міжнародне». Підкреслювалось, що «оскільки управління дипломатичне, воєнне, церковне, фінансове та судове вивчаються спеціальними дисциплінами міжнародного права, воєнної науки, церковного і фінансового права, судоустрою (цивільного та кримінального), то предметом переважної уваги в науці адміністративного права стають публічні служби, що охоплюються поняттям внутрішнє управління» [183, с.38-39].

Проте А. І. Єлістратов на відміну від інших тогочасних вчених уже наголошував на дискусійності та «принциповій штучності» обмеження науки адміністративного права лише «внутрішнім управлінням», невключення до неї

дипломатичного та інших галузей державного управління. Підсумовувалось, що таке розмежування між галузями управління та предметами юридичних наук, що їх досліджують, пояснюється лише історичною традицією, а тому не може мати безумовного значення для вчених-адміністративістів. Наголошувалось, що «саме поняття про внутрішнє управління, як про складний історичний залишок в процесі диференціації державної діяльності, не вирізняється визначеністю свого позитивного змісту. Його межі залежать лише від того, наскільки інші галузі встигли відокремитись та стали предметом спеціальних наукових дисциплін» [183, с.40-43]. Прогресивні ідеї А. І. Єлістратова значно вплинули на подальший розвиток уявлень про предмет адміністративного права, сприяли відходу від концепції «внутрішнього управління», у тому числі змушували й суттєво переглянути питання про доцільність вивчення державного управління закордонними справами в межах адміністративно-правової науки [655, с.95-96].

Висновки абсолютної більшості вчених-поліцейстів, згідно яких управління закордонними справами належить до предмета дослідження міжнародного права, зумовлюють постановку припущень, що питання дипломатичної служби як складової зовнішнього управління (управління закордонними справами) у період ХІХ-початку ХХ ст. мали б отримати детальний аналіз у працях вчених-міжнародників. Однак звернення до останніх дозволяє зробити такі зауваження.

По-перше, наведений вище підхід представників науки поліцейського права у більшості випадків залишився лише їх «одностороннім побажанням» та традиційним припущенням, адже у працях з міжнародного права ХІХ-початку ХХ ст. не знаходимо комплексного дослідження управління закордонними справами, а слідом дипломатичної служби як виду державної служби. Звернення до проблем управління закордонними справами та дипломатичної служби у працях з міжнародного права були лише фрагментарним та, що логічно, переважно обмежувалось міжнародно-правовим регулюванням дипломатії (І. О. Івановський, Д. І. Каченовський, К. Мартенс та ін.) [Див.: 214; 239, с.138-213; 331 та ін.].

По-друге, лише у працях окремих науковців з міжнародного права можна знайти аналіз питань міжнародного (зовнішнього) управління, проте без

звернення до проблем дипломатичної служби як державної діяльності у сфері закордонних справ. Одним із небагатьох вчених-міжнародників, який використовував термін та досліджував «міжнародне управління», був Ф. Ф. Мартенс. Кращим є те, що науковець хоч і пропонував певні думки щодо змісту (предмету), особливостей та складових міжнародного управління, його зв'язку із внутрішнім державним управлінням та ін., проте вже на перших сторінках другого тому своєї праці відверто зізнавався: «відносно міжнародного управління можна сказати, що цей вираз є таким, що зовсім не вживається у письменників міжнародного права та зовсім ними не розуміється» [332, с.1].

Аналізуючи статус органів міжнародного управління (дипломатичні агенти, консули всіх класів, міністерство закордонних справ та ін.), Ф. Ф. Мартенс звертав увагу на те, що врегулювання окремих питань їх правового статусу здійснюється внутрішньодержавним законодавством та належить до предмету вивчення іншої науки: «розгляд організації, предмету відомства та ступені влади міністерства закордонних справ не входить в наше завдання, адже це питання внутрішнього державного устрою кожної держави». Підкреслював, що правове регулювання дипломатичних агентів та консулів відзначається комплексним характером, включає як внутрішньодержавні, так і міжнародні елементи («умови діяльності дипломатичних агентів та консулів визначаються... законами, приписами, інструкціями свого уряду та началами міжнародного права»). Ф. Ф. Мартенс безпосередньо вказував, що він не ставив завданням дослідження дипломатичної служби: «Правила, які ми розглянули, визначають юридичне положення дипломатичних агентів як органів міжнародного управління, але не характеризують саму службу дипломатичну» [332, с.12, 13, 65]. Виходячи з таких висновків, можна вважати, що Ф. Ф. Мартенс допускав наявність окремого внутрішньодержавного законодавства у сфері управління закордонними справами, а також певної науки, котра б ставила завданням дослідження його норм.

Отже, як бачимо, і наука міжнародного права у XIX-початку XX ст. не стала галуззю знань, у якій комплексно досліджувалось управління закордонними справами, культивувались наукові погляди щодо дипломатичної служби як однієї

з найважливіших складових такого управління, особливий вид державної служби. В цілому вважаємо, що детальний аналіз дипломатичної служби як виду державної служби, врегульованих внутрішнім законодавством особливостей її організації у працях з міжнародного права виглядав би дещо дивним, адже останнє сприймалось як сукупністю знань саме про міжнародно-правові норми.

Проведений нами аналіз показав, що у той час, коли наука поліцейського (адміністративного) права переважно зосереджувалась на питаннях внутрішнього управління, а міжнародне право аналізувало особливості міжнародно-правового регулювання дипломатичної діяльності, питання державної служби, у тому числі у Міністерстві закордонних справ (дипломатичної служби), були предметом окремої уваги працях із державного права.

Істотний вплив на розвиток державно-правових уявлень про державну службу спричинила кодифікація законодавства Російської імперії у цій сфері. Важливою подією стало прийняття Зводу статутів про службу цивільну Російської імперії від 1832 р. Він включав: 1) Статут про службу цивільну по визначенню від уряду; 2) Статут про службу цивільну по виборам; 3) Статут про пенсії та одноразові виплати. У Зводі статутів досить детально регулювалися основні складові інституту цивільної служби, а дипломатична служба у цьому документі характеризувалась як «служба по Міністерству закордонних справ» та відносилась до цивільної служби по визначенню від уряду [Див.: 569].

Державне право визнавалось таким, що тісно пов'язане із поліцейським (адміністративним) правом. На думку окремих вчених, ці галузі розглядались як єдине правове утворення та система знань. Про такий тісний зв'язок свідчить і той факт, що одні й ті ж вчені одночасно були авторами праць як із державного, так і поліцейського (адміністративного) права. У той час, коли вчені-поліцейсти намагалися вирішувати питання «Чи є державна служба предметом науки поліцейського права?» (як дійшли висновку Т. О. Коломоєць та М. О. Германюк [266, с.63]), низка науковців у галузі державного права безпосередньо досліджували цей інститут, вважаючи його складовою науки державного права.

Наприклад, І. Є. Андреевський відзначав, що «поняття службової особи ...

тісно пов'язане із поняттями держави і державного права» [26, с.466]. М. І. Лазаревський у «Лекціях з російського державного права» (1910 р.) розглядав адміністративне право частиною конституційного (державного) права, проте недвозначно зауважив таке: «оскільки державна служба є взагалі поняття державно-правове, вивчення тих юридичних норм, якими визначається положення чиновників, природно входить до предмету, що вивчається наукою державного права» [32, с.416].

М. Горенберг підкреслював, що «...посли та загалом службовці по дипломатичній частині – суть такі ж чиновники як судді або чини поліції» [126, с.2029]. У державно-правових дослідженнях (І. Є. Андрєєвського [26, с.466-496], О. Д. Градовського [587, с.47], В. В. Івановського [212, с.1-21], М. М. Коркунова [280, с.398-417], М. Й. Куплеваського [291, с.X], М. К. Нелідова [371, с.136-137] та ін.) розроблялась теорія державної служби, робились спроби дати визначення державної служби і службовця (чиновника, службової особи), виокремлювались їх види та ознаки, аналізувались право на державну службу та умови його реалізації, порядок вступу на державну службу, особливості її проходження та припинення, питання правового статусу державних службовців (права, обов'язки, обмеження, відповідальність та ін.), їх матеріальне забезпечення та ін.

Представниками науки державного права (О. С. Алексєєвим [21, с.400-401], О. Д. Градовським [587, с.433-435] та ін.) розглядався статус основного органу дипломатичної служби – Міністерства закордонних справ. Зокрема, І. Є. Андрєєвський у своїх працях аналізував розвиток центральних органів управління, у тому числі у сфері закордонних справ (від посольського наказу («для управління справами дипломатичними»), до колегії закордонних справ і далі – міністерства закордонних справ). Відносив МЗС до міністерств, котрим доручено піклуватись про забезпечення зовнішньої безпеки (разом із воєнним та морським міністерствами). Розглядав структуру та завдання МЗС. До останніх відносив: а) політичну переписку з іншими державами; б) управління політичними зносинами з іншими країнами та сприяння торгівлі з ними; в) захист руських підданих; г) визначення, нагородження і звільнення всіх чинів міністерства та управління господарськими справами; г) управління державними архівами [26, с.265, 281, 305].

Поряд із загальними питаннями державної служби, які, безумовно, стосувалися і державної служби в Міністерстві закордонних справ, знаходимо й думки вчених з приводу специфіки проходження дипломатичної служби, статусу дипломатичних чиновників та ін. Окремі автори, підкреслювали доцільність диференційованого регулювання певних елементів статусу дипломатичних службовців. Наприклад, М. Лазаревський, аналізуючи зміни до Статуту про службу цивільну, вказував, що відносно дипломатичних агентів доцільно зберегти законодавчу заборону одружуватись без дозволу керівництва, котра для цивільних службовців загалом не є виправданою. Існування такої заборони щодо дипломатичних агентів, як вважав науковець, є зрозумілою та відповідає інтересам служби [297, с.965].

Не можна оминати увагою творчу спадщину представників Української Народної Республіки та Української Держави Гетьмана П. Скоропадського (1917-1921 рр.). Цей надзвичайно складний та важливий період у вітчизняній історії характеризується відновленням української державності та активною зовнішньополітичною діяльністю національних урядів, процесами організації та розбудови державного дипломатичного апарату. Більшість науковців сходяться у позиції, що зовнішньополітичний фактор був одним із визначальних у долі українського національного державотворення 1917-1921 рр. [337, с.313].

За висновками істориків, становлення Міністерства закордонних справ України та закордонних дипломатичних установ як повноцінних державних структур пов'язується саме з періодом функціонування національних українських урядів 1917-1921 рр. Як підкреслює дослідниця української дипломатії Л. Д. Чекаленко, «історичною датою відліку заснування та розбудови зовнішньополітичного відомства України визначено 22 грудня 1917 р., коли Українська Народна Республіка розпочала торувати нелегкий самостійний шлях у світовій політиці» [715, с.165]. Відправною датою у формуванні вітчизняної дипломатичної служби як повноцінного державного інституту стало 22 грудня 1917 р. – день, у який Малою Радою було прийнято Закон «Про створення Генерального секретарства міжнародних справ» з наступною його передачею на розгляд Центральної Ради УНР [168, с.213-214]. Саме 22 грудня відповідно до

Указу Президента України від 21.11.2005 р. встановлене як щорічне професійне свято – День працівників дипломатичної служби [469]. У грудні 2017 р. в Україні було урочисто відзначено 100-річчя вітчизняної дипломатичної служби.

У період існування національних українських урядів 1917-1921 рр. владою прикладались значні зусилля у розбудові держави та її інститутів, налагодженні міждержавних стосунків та розширенні дипломатичної присутності України у світі, підготовці дипломатичних кадрів, вдосконаленні організації та правового забезпечення дипломатичної служби [Див.: 96, с.126-127; 97, с.79; 145, с.252-253; 202, с.6; 362, с.346; 444, с.12-13; 597, с.337; 598, с.147-148]. З-поміж перешкод на шляху розбудови дипломатичної служби у період 1917-1921 рр. варто відзначити військово-політичну нестабільність, нестачу професійних дипломатичних кадрів та істотну політизацію персоналу, міжпартійну ворожнечу, відсутність злагодженого зв'язку між центральними органами та дипломатичними місіями, складнощі фінансового забезпечення, відсутність єдиного українського дипломатичного представництва після проголошення УНР та ЗУНР та ін.

Складні військово-політичні події на території України, процеси, пов'язані із відновленням державності України та її зовнішньополітичною діяльністю, проблеми розбудови дипломатичного апарату 1917-1921 рр. відобразились у наукових та науково-публіцистичних творах мислителів періоду УНР та Української Держави. Особливістю є те, що помітний спадок у цьому сенсі залишили власне діячі державотворення 1917-1921 рр., зокрема керівники вищих державних органів (В. К. Винниченко, М. С. Грушевський та ін.) та міністри закордонних справ (О. Я. Шульгин, Д. І. Дорошенко та ін.). Цікаві міркування у сфері організації та правового забезпечення дипломатичної служби містяться у працях, листах та спогадах тогочасних керівників українських дипломатичних місій за кордоном (М. М. Галагана, О. Г. Лотоцького, Є. Д. Онацького та ін.).

Заслуговує на увагу творчий спадок першого міністра закордонних справ УНР О. Я. Шульгина. Він є автором таких науково-публіцистичних праць, як «Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи)» (1918 р.) [733], «Без території: Ідеологія та чин уряду УНР на чужині» (1934 р.) [732], «Початки

діяльності міністерства закордонних справ України» (1957 р.) [734, с.22-24] та ін. Політик сприймав міністерство закордонних справ як орган, що є необхідним для української держави. У обґрунтуванні до законопроекту щодо заснування Генерального секретарства міжнародних справ УНР він писав таке: «Секретарство справ Національних було засновано в свій час майже виключно для вирішення національних непорозумінь в межах України і назва його цілком відповідала його функціям... Але нині, коли проголошена Українська Народна Республіка, функції Секретарства цілком змінилися і його завданнями стали: 1) зносини з представниками чужоземних держав; 2) зносини з іншими частинами бувшої Російської держави; 3) охорона інтересів українських підданих поза межами України і чужоземних підданих в межах України... Тому нині назва «Секретарство справ Національних» зробилося вже занадто вузькою і її треба змінити назвою «Генеральне Секретарство справ Міжнародних» [613, с.48].

О. Я. Шульгин відстоював необхідність міжнаціональної згоди, відзначав як завдання «будування ... держави в тісному співробітництві і братському єднанні з усіма представниками інших народів» [733, с.19]. Політик відзначав помилки УНР у зовнішній політиці. Як видається, поряд з іншим вони пов'язувались із відсутністю досвідчених та професійних дипломатичних кадрів: «Ми надто боялись стосунків з «буржуазними республіками і монархіями», надто боялись самого слова дипломатія, надто не звикли до міжнародного життя» [733, с.65].

Історики високо оцінюють не лише практичну діяльність, а й творчу спадщину міністра закордонних справ Української Держави Д. І. Дорошенка [96, с.13]. Д. І. Дорошенко є автором статей «Дещо про закордонну політику Української Держави» (1920 р.) [171, с.49-65], «Закордонна політика Української Держави 1918 р.» (1978 р.) [172, с.48-59] та ін. У своїх працях він досить детально розглянув структуру центрального апарату зовнішньополітичного відомства, формування дипломатичних та консульських установ за кордоном, особливості кадрового складу та ін. Д. І. Дорошенко відзначав базове значення національних інтересів України у міжнародних відносинах та необхідність їх забезпечення міністерством. Основою для кадрових рішень у дипломатичній службі він вважав

професіоналізм дипломатів, а не власні ідеологічні переконання. Як важливі якості дипломатів відзначав «прихильність до української національної справи», «вірність обов'язку» та «громадську чесність» [173, с.288].

У контексті аналізу міжнародно-правових проблем торкався питань організації дипломатичної діяльності й О. О. Ейхельман, професор права Київського університету, дипломат, член Ради міністерства закордонних справ Української Держави. Зокрема, він порівнював особливості внутрішнього та зовнішнього управління, у зв'язку з чим наголошував таке: «...популярна нині адміністративна децентралізація, що її вживають у цивільному внутрішньому управлінні держав, тут в управлінні зовнішніми зносинами з іншими урядами не допускається, з огляду на особливі обставини у цих справах. Вони потребують найсуворішої концентрації» [180, с.2].

Варто відзначити працю «Відродження нації» В. К. Винниченка, відомого політичного діяча, голови Генерального секретаріату УНР та згодом Директорії УНР. У частині III цієї праці міститься розділ «Орієнтації Отаманщини», у якому пропонується загальний огляд зовнішньої політики держави того періоду, звертається увага на особливості становлення її дипломатичних інститутів. Автор визначав завдання, які покладались на дипломатичні місії: а) добиватись визнання за кордоном та допомоги; б) представляти якнайкраще українську державність за кордоном [100, с.409]. У критичному світлі В. К. Винниченко подавав питання партійно-політичного впливу на формування дипломатичної служби та її кадрового складу. Підкреслювалось, що політична нестабільність негативно відзначаються на ефективності дипломатичних установ, службовій та фінансовій дисципліні: «Як там, на Вкраїні, панувала повна безвідповідальність випадкових людей, повна безконтрольність їх, так і сюди цю основну рису цього режиму було в усій повноті перенесено. Ніхто ні перед ким ніякої відповідальності не ніс, ніхто ніякого контролю над собою не знав і не признавав» [100, с.423, 424, 426].

На проблему політизації дипломатичної служби звертав увагу громадсько-політичний діяч та дипломат УНР Є. Д. Онацький. У своїх спогадах «По похилій площині: записки журналіста і дипломата» він вказував, що політичні амбіції

дипломатів перешкоджали успішному виконанню завдань, що покладались на місію. Автор з критичної точки зору відзначав той факт, що окремі дипломати УНР в Італії одночасно репрезентували й інтереси УСРР [404, с.121].

Дипломати УНР та Української Держави (М. М. Галаган, М. В. Порш та ін.) розглядали належне кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення як необхідні умови для ефективного функціонування дипломатичної служби, підтримання та розширення дипломатичної присутності України у світі, а тому досить негативно ставились до випадків скорочення штатів та фінансування установ [117, с. 483-484; 139, с.128; 343, с.239; 637, с.277-278].

Із установленням радянської влади в Україні відбуваються докорінні перетворення в апараті державного управління, змінюється ідеологія державно-управлінської діяльності, утворюються радянські органи державного управління та приймаються акти законодавства у цій сфері. У складних політичних умовах відбувається формування державного дипломатичного апарату (України та інших республік, а згодом – СРСР) [Див.: 40; 198, с.55-61; 236, с.51-55; 581; 608; 627]. Зовнішньополітичні зносини України радянського періоду пов'язувались, головним чином, з її діяльністю у сфері багатосторонньої дипломатії у межах ООН та інших міжнародних організацій.

За пануючих підходів службовець апарату управління починає розглядатись як один із суб'єктів трудового права, а радянське законодавство про державну службу – як складова трудового законодавства, спостерігається «оробітничення державного апарату» [701, с.10]. За такого підходу законодавство про державну службу мало «передати» предмет свого регулювання загальним нормами радянського законодавства про працю. Протягом періоду існування СРСР до праці державних службовців, у тому числі службовців НКЗС (МЗС) СРСР, поряд із нормами кодексу законів про працю застосовувались невеликі за обсягом «Тимчасові правила про службу в державних установах і на підприємствах» від 21.12.1922 р. [113]. Щодо дипломатичних службовців їх дія доповнювалась окремими спеціальними актами у сфері дипломатичної служби [392-395]) та ін.).

Починаючи з перших років утвердження радянської влади, набула поширення думка щодо належності державної служби, включаючи службу в зовнішньополітичному відомстві держави, до предмету трудового права. Обґрунтовувались думки, що «одним із основних засад радянського ладу є знищення бюрократії»; службовці і робітники як суб'єкти трудових правовідносин не мають принципових відмінностей у правовому статусі, а тому проходження державної служби має визначатись загальними нормами трудового права, і навіть «в подальшому немає жодних підстав для створення особливих правил про радянську службу» [263, с.39]. Підхід, за якого інститут державної служби є складовою трудового права, у наступні роки отримав широке визнання і відстоювався багатьма прихильниками, представниками трудового права [Див.: 108, с.127-128; 123, с.38; 170, с.18].

Однією з перших робіт, присвячених державній службі, стала невелика за обсягом праця Л. Е. Фрадкіна «Служба в державних установах та підприємствах (основні правові умови)» (1925 р.). У ній нормативні акти у сфері державної служби розглядалися як складова трудового законодавства. Поряд з цим, що важливо, обґрунтовувалась доцільність «правильної постановки радянської державної служби» не лише потребами з організації управління галузями народного господарства всередині держави, а й необхідністю забезпечення зовнішньої політики держави, адже «радянська влада концентрує в своїх руках всю зовнішню торгівлю та зносини з іншими державами» [701, с.5].

У наступних роботах із трудового права, головним чином, відстоювалось ототожнення статусу робітників і службовців, що не вимагало необхідності значної диференціації правового регулювання праці державних службовців, а тим більше окремих їх видів (як-от дипломатичних службовців). Науковцями аналізувались традиційні для галузі питання: правове регулювання праці робітників та службовців, трудовий договір, робочий час та час відпочинку, заробітна плата, гарантійні та компенсаційні виплати, трудова дисципліна, матеріальна та дисциплінарна відповідальність, звільнення з роботи та ін.

На фоні «оробітничення» інституту державної служби у перші десятиліття радянської влади (аж до середини 40-х рр. XX ст.) спостерігається досить

стримане ставлення значної частини вчених-адміністративістів до поняття «державна служба» [60, с.25]. У 20-х рр. ХХ ст. з'являються перші фундаментальні праці з радянського адміністративного права А. І. Єлістратова, О. Ф. Євтіхієва, В. Л. Кобалевського та ін. Поряд з іншим, у них аналізувалося поняття посадової особи, особливості її правового статусу як учасника публічно-правових відносин. Приділялась увага висвітленню Тимчасових правил про службу в державних установах і на підприємствах від 1922 р., котрі розглядалися «як розвиток і доповнення Кодексу законів про працю і лише в рідкісних випадках – відступ від нього» [182, с.123-131]. Виокремлювалися види службовців (цивільні службовці та військовослужбовці; судові, медичні, міліцейські працівники та ін.) [178, с.163-168; 182, с.123-131; 257, с.218, 396-401].

Водночас доводиться констатувати, що вчені-адміністративісти 20-х рр. ХХ ст. дослідженню дипломатичної служби спеціальної уваги не приділяли, хоча й аналізували особливості державної служби. Як видається, відсутність розробки проблем дипломатичної служби у адміністративно-правовій науці у зазначений період зумовлювалась двома основними методологічними позиціями.

По-перше, це революційний курс на зрівнялівку правового статусу «робітників та службовців», котрий закладав передумови для проведення досліджень регулювання праці робітників та службовців у рамках трудового права, переважно без постановки проблеми щодо диференціації їх статусу.

По-друге, це сприйняття предмету адміністративного права, яке у перші роки радянської влади багато в чому ще наслідувало ідейне обґрунтування часів поліцейського права, положення щодо його співвідношення з міжнародним правом. Зокрема, В. Л. Кобалевський виділяв два види державного управління: «внутрішнє» та «зовнішнє». Останнє розумілось як зовнішньополітична діяльність держави. Вчений підкреслював, що «відмежування внутрішнього управління від... державної діяльності в області міжнародних відносин не викликає сумнівів», «внутрішнє управління протиставляється управлінню зовнішньому, а право внутрішнього управління – праву міжнародному» [257, с.3].

У наступні роки мало місце поступове поживавлення інтересу до проблем

дипломатичної служби у науці адміністративного права. Таке поживлення, з однієї сторони, пов'язане із розвитком міжгалузевої дискусії, протиборством між трудовим та адміністративним правом щодо інституту державної служби, появою адміністративно-правових досліджень державної служби, а з іншої сторони – із трансформацією у сприйнятті адміністративного права, аналізу в межах його предмету питань державного управління закордонними справами.

Першим підручником з адміністративного права, у якому окрема глава присвячувалась управлінню у сфері закордонних справ, стала праця, підготовлена у 1940 р. за редакцією О. І. Денисова. Автором глави, присвяченої управлінню закордонними справами, став відомий вчений-міжнародник В. М. Дурденевський, що свідчить про своєрідну «незвичність» на той період у дослідженні відповідних питань в адміністративному праві. Управління у сфері закордонних справ розглядалось у межах особливої частини адміністративного права. Управління закордонними справами визнавалось як комплексний предмет правового регулювання, вказувалось, що «охоплюючи виконавчо-розпорядчу діяльність апарату радянського державного управління, адміністративне право з неоднаковим ступенем розгорнутості регулює окремі галузі управління». До таких галузей віднесено й управління закордонними справами. Підкреслено, що більш детальне регулювання організації та діяльності апарату державного управління в галузі закордонних справ складає завдання міжнародного права [589, с.8-13, 168-170].

Якщо попередники у переважній більшості взагалі не відносили управління закордонними справами до предмету адміністративного права, то, починаючи із 40-х рр. ХХ ст., воно вже викладається як складова навчального курсу, розглядається як особливий вид адміністративно-політичної діяльності в межах окремих глав підручників (посібників) з адміністративного права за редакцією В. А. Власова, І. І. Євтіхієва [179, с.8-13], П. Т. Василенкова [596, с.219-222], М. І. Єропкина [591, с.330-338], Ю. М. Козлова [262, с.62-65], О. П. Коренєва [590, с.349-354], О. Є. Луньова [8, с.556-558], В. М. Манохіна [593, с.447-483], Р. С. Павловського [595, с.370-382], С. С. Студенікіна [611, с.229-239], М. С. Студенікіної та В. І. Попова [588, с.308-312], В. Д. Сорокіна [594, с.348-353] та ін.

Основна увага у цих роботах приділялась аналізу правового статусу органів, у яких особи проходять дипломатичну службу (МЗС, дипломатичних та консульських представництв та ін.), правового статусу дипломатичних представників та консулів, порядку їх призначення та звільнення, характеристики дипломатичних рангів та порядку їх присвоєння [Дет. див.: 651].

У середині ХХ ст. із публікаціями А. Е. Пашерстника [425, с.97-133], С. С. Студенікіна [610, с.61-96] та деяких інших вчених розпочинається наукова дискусія між представниками трудового та адміністративного права відносно природи та особливостей державної служби, її галузевої належності та правового регулювання. У науці адміністративного права середини та другої половини ХХ ст. з'являється низка досліджень, у яких розглядаються проблеми державної служби. Це праці В. А. Власова [105, с.107-108], А. А. Жданова [189, с.34-35], І. І. Євтихієва [179, с.49-50], Б. М. Лазарева [296, с.4-16], В. М. Манохіна [330], Д. М. Овсянко [401], І. М. Пахомова [421-423], Г. І. Петрова [430, с.198-226], Н. П. Поборчої [438], В. Д. Попкова [445], Ю. А. Розенбаума [556], Л. А. Сергієнко [577], Н. І. Фаянс [643], Ц. А. Ямпольської [741, с.134-153] та ін. Поряд із аналізом питань теорії та адміністративно-правового регулювання державної служби окремі вчені торкалися і проблем дипломатичної служби.

Зокрема, М. І. Єропкін одним із перших у радянській адміністративно-правовій науці звертався до аналізу дипломатичної служби як діяльності у сфері закордонних справ, основною особливістю дипломатичної служби відзначав те, що вона реалізується дипломатичними та консульськими представниками за межами держави. Для позначення осіб, які проходять дипломатичну службу, науковець використовував термін «дипломатичні працівники» [592, с.141].

В. М. Манохін у монографії «Радянська державна служба» підкреслював, що питання державної служби носять загальний характер, однак «в окремих галузях народного господарства існують істотні особливості, що пов'язані із наявністю відмінностей в державному керівництві кожної із галузей». Вчений хоч і допускав диференціацію регулювання видів державної служби, проте особливості дипломатичної служби аналізував лише частково. З-поміж особливостей

проходження служби дипломатичними представниками за кордоном В. М. Манохін відзначав присвоєння їм дипломатичних рангів, котрі, на думку вченого, характеризують основні права і обов'язки таких службовців [330, с.4, 106].

М. І. Андріанов, Є. В. Додін та І. М. Пахомов виокремлювали риси державного управління закордонними справами. «Першою особливістю... є те, що компетенція, форми і методи діяльності органів, які здійснюють функції управління у цій сфері, визначаються не тільки нормами адміністративного права, але й нормами міжнародного права ... По-друге, система органів, що здійснюють управління в галузі закордонних справ, побудована таким чином, що центральний орган цієї системи перебуває в межах території СРСР, а інші органи – за його межами. По-третє, управління в галузі закордонних справ характеризується особливим порядком проходження служби службовими особами, які здійснюють завдання зовнішньополітичної діяльності, чітким визначенням їх прав, обов'язків та відповідальності» [424, с.278-282].

У 1964 р. виходить друком перша монографія, спеціально присвячена проблемам дипломатичної служби – праця В. А. Зоріна «Основи дипломатичної служби» (друге видання 1977 р.). Ця праця носила міжгалузевий характер, адже поряд із питаннями проходження дипломатичної служби, значне місце в ній займав аналіз міжнародно-правового статусу органів зовнішніх зносин. Вчений розглядав дипломатичну службу як «вид державної служби, відмінний від інших видів державної служби своєю специфікою». В. А. Зорін запропонував власне визначення дипломатичної служби як «системи роботи дипломатичних кадрів в центральному апараті та за кордоном із виконання завдань дипломатії держави» [209, с.20].

В. А. Зорін звертав увагу на те, що дипломатичною службою є діяльність лише на посадах у визначених органах, «службова діяльність виключно визначених державних органів та посадових осіб». До останніх відносив: а) центральні (внутрішні) органи зовнішніх зносин держави – ті, що виконують загальнополітичні функції (зокрема МЗС); б) закордонні органи зовнішніх зносин (посольства, представництва при міжнародних організаціях та ін.). Крім того, вчений підкреслював, що діяльність не у всіх органах зовнішніх зносин є дипломатичною

службою. Науковець виокремлював серед внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин так звані органи галузевих зв'язків (Міністерство культури, Міністерство охорони здоров'я та ін.), «діяльність яких не носить дипломатичного характеру, і служба в яких не є в своїй основі дипломатичною» [209, с.91-92].

Іншою спеціальною особливістю радянської дипломатичної служби В. А. Зорін відзначав її політизацію та зрощення з партійно-політичною сферою. «МЗС – це політичний апарат. Політична спрямованість, відповідальність і політична зрілість у всій діяльності визначають рівень роботи апарату МЗС». Відповідно, на думку автора, це правило має обов'язково враховуватись при відборі кадрів для роботи в системі МЗС. З-поміж вимог до дипломатичних кадрів на перше місце ставилась «висока політична свідомість та марксистсько-ленінська підготовленість, відповідальність, партійна зрілість і дипломатичний досвід...». Вимогами другого порядку відзначені, зокрема, оперативність, чіткість та точність в роботі, увага до деталей, ініціативність, терпеливість, здатність до постійного самоконтролю, скромність, простота, ввічливість [209, с.121-124].

Окрему увагу дипломатичній службі приділяв Д. М. Бахрах. Вчений розподіляв державну службу на цивільні та нецивільну. В межах цивільної державної служби він виокремлював загальну та спеціальну службу (службу в прокуратурі, службу суддів, дипломатичну службу та ін.) [43, с.42-43]. Науковець відзначав, що дипломатична служба, будучи видом радянської державної служби, будується на її загальних принципах, а також характеризується специфічними особливостями. З-поміж напрямів діяльності дипломатичних працівників виділялись: а) здійснення зовнішньої політики б) керівництво дипломатичними органами та їх підрозділами. Д. М. Бахрах відзначав особливістю дипломатичної служби те, що на ній перебувають не лише працівники МЗС, а й деяких інших відомств (зокрема Міністерства зовнішньої торгівлі). Вчений зупинявся на аналізі дипломатичних рангів та порядку їх присвоєння, статусі дипломатичних працівників, які проходять дипломатичну службу за кордоном [593, с.482-483].

В. А. Воробйов писав, що державна служба в галузі закордонних справ, як і служба в інших галузях адміністративно-політичної діяльності, вирізняється

найбільшою специфікою. Таку специфіку та особливості адміністративно-правового статусу державних службовців у галузі закордонних справ вчений пов'язував із характером відповідної державної діяльності, яка ставила завданням забезпечення миру та міжнародного співробітництва [112, с.40-41].

У радянський період було проведено чимало досліджень й у сфері дипломатії та права зовнішніх зносин (дипломатичного, консульського права, права спеціальних місій та ін.). Проблеми правового регулювання міждержавних відносин досліджували Б. Александров [18; 19], П. В. Сабанін [559], Є. А. Коровін [283], Д. Б. Левін [299; 300], Г. П. Калюжна [234], І. П. Бліщенко [64], В. А. Василенко [82], В. М. Дурденевський [65], Н. Г. Зубков [66], Н. В. Миронов [354], Л. А. Моджорян [358], К. К. Сандровський [564; 565] та ін. У контексті предмету нашого дослідження значення праць вчених-міжнародників зводиться до такого: по-перше, вони більшою або меншою мірою звертались до аналізу теорії дипломатичної служби як виду державної служби, її організації та внутрішньодержавного регулювання; по-друге, у науці міжнародного права головна увага зосереджувалась навколо питань міжнародно-правового регулювання статусу закордонних органів дипломатичної служби (дипломатичних представництв, консульських установ, представництв при міжнародних організаціях та ін.). Детальному аналізу піддані привілеї та імунітети дипломатичних установ та їх персоналу, що передбачені міжнародним правом.

Підсумовуючи матеріал підрозділу, можна зробити висновок, що ідейні витoki вчення про дипломатичну службу знаходяться у державах Стародавнього світу, у яких з'явилися перші політико-правові трактати, присвячені організації державного та суспільного життя. Мислителі Стародавнього світу сприймали посольську справу як окремий напрям державної діяльності, для позначення чиновників у сфері міжнародних відносин використовували специфічні терміни. Значною мірою завдячуючи працям з політичної та міжнародно-правової проблематики, у Середні віки та ранній Новий час наукові погляди відносно дипломатичної служби істотно еволюціонували: від сприйняття посольської місії як тимчасової справи осіб, лише на певний час відірваних від основних занять, в

бік осмислення дипломатичної служби як виду державної служби, котра має власні правила, здійснюється на постійній основі спеціально підготовленими особами та носить оплачуваний характер. Дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (камералістики, поліцейського, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби.

1.2 Стан дослідження дипломатичної служби у адміністративно-правовій науці незалежної України

Після проголошення незалежності Україна отримала широке міжнародне визнання та почала активно проводити власну зовнішньополітичну діяльність, істотного розширення та поглиблення набуло її міжнародне співробітництво з міжнародними організаціями та іноземними державами, розпочався активний процес розбудови дипломатичного апарату незалежної України, вдосконалення законодавства про дипломатичну службу. Наведені обставини зумовили активні наукові пошуки нових підходів щодо моделі вітчизняної дипломатичної служби, її організації та правового забезпечення. Цьому процесу посприяло і прийняття Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., Указу Президента України «Про Положення про дипломатичну службу в Україні» від 16.07.1993 р. (згодом – Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р.).

У період незалежності України розвивається положення щодо віднесення державного управління закордонними справами, як і державно-службових відносин, до предмету адміністративного права, а відповідно і однойменної юридичної науки [Див.: 14, с.313-344; 15, с.410-422; 272, с.139-152, 489-496; 750, с.79-95]. З'являються спеціальні адміністративно-правові дослідження, у тому числі кандидатські дисертації, присвячені проблемам теорії та організаційно-правового забезпечення вітчизняної дипломатичної служби.

Зокрема, можна відзначити дисертацію Т. І. Биркович «Правове регулювання дипломатичної служби в Україні», у якій проаналізовано сутність та зміст правового регулювання дипломатичної служби, роль цієї служби у процесі прийняття політичних рішень, принципи організації та функціонування дипломатичної служби, правові умови їх впровадження та реалізації, правове забезпечення цілей та функцій дипломатичної служби [48].

О. Р. Сторожуком у його дисертаційній роботі «Організаційно-правові засади проходження дипломатичної служби дипломатичними працівниками» обґрунтовано, що проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби є процесом реалізації ними свого правового статусу, а особливості проходження дипломатичної служби зумовлені завданнями дипломатичної служби та її органів, системою та правовим статусом таких органів. У дослідженні приділено увагу загальнотеоретичним засадам та особливостям правового регулювання проходження дипломатичної служби, правовому статусу дипломатичних працівників, порядку набуття такого статусу, правам та обов'язкам дипломатичних працівників, державним гарантіям, їх видам та ін. [607].

У дисертації Л. В. Заболотної «Механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України» зроблено важливий висновок про доцільність формування національної організаційної структури органів дипломатичної служби за кар'єрним, а не політичним принципом. У роботі визначено складники механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби. Предметом аналізу також охоплювались: сутність і особливості адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби; завдання, повноваження та функції державних службовців в системі дипломатичної служби; нормативно-правове забезпечення та інструменти діяльності державного службовця дипломатичної служби та ін. [192].

Не можна не відзначити дослідження А. О. Коровайко «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ України», що є одним із небагатьох досліджень, у якому: по-перше, комплексно аналізуються теоретико-методологічні та організаційно-правові засади

державного управління у галузі закордонних справ; по-друге, розглядаються проблеми дипломатичної служби як виду державної служби з урахуванням нового Закону «Про дипломатичну службу» від 06.07.2018 р. У межах окремого підрозділу аналізується поняття дипломатичної служби та особливості її правового регулювання, наголошується на багатоаспектності цієї служби [282].

За часів незалежності України було проведено низку досліджень у сфері державної служби з різних наукових спеціальностей. Вагомий вклад у наукову розробку проблем державної служби зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов [1, с.238-244, 370-373, 414-440; 2-6; 366, с.6-13], Ю. П. Битяк [50-55; 451, с. 306-323], Л. Р. Біла-Тіунова [56-61; 153, с.317-341], В. М. Гаращук [119; 120], С. Д. Дубенко [177], М. І. Іншин [221-224], Т. Є. Кагановська [229-232], С. В. Ківалов [149; 245-251], А. В. Кірмач [253-254], І. Б. Коліушко [265; 539], Т. О. Коломоець [266-271; 369], О. О. Кравченко [288], Д. М. Лук'янець [304-308], В. Я. Малиновський [325; 326], Н. П. Матюхіна [339-342, 695], В. Я. Настюк [363; 364], О. В. Петришин [427-429], Д. В. Приймаченко [452-457], Д. С. Припутень [461], О. С. Продаєвич [527], О. С. Проневич [533-537], С. М. Серьогін [579-580], А. А. Стародубцев [603-604], Ю. Г. Фаєр [642], Г. В. Фоміч [699], Н. В. Янюк [99, с.399-410; 742-747], Х. П. Ярмачі [748; 749] та ін. Все частіше науковці обирають предметом своїх досліджень публічну службу, її принципи (В. О. Галай [118]), особливості правового регулювання (М. І. Цуркан [714]), види (Р. Г. Ботвінов [73]) та ін. Наукові праці, присвячені теорії державної (публічної) служби, її організації та правовому забезпеченню, становлять науково-методологічне підґрунтя для дослідження дипломатичної служби. З однієї сторони, висновки таких досліджень щодо державної служби мають безпосереднє відношення до проблематики дипломатичної служби, котра є видом державної служби. З іншої сторони, у таких працях поряд з іншим аналізувались питання, безпосередньо пов'язані із визначенням особливостей та місця дипломатичної служби в системі державної служби, специфікою правового статусу працівників дипломатичної служби, особливостями проходження дипломатичної служби та ін.

Зокрема, заслуговують на увагу дослідження відомого вітчизняного вченого О. В. Петришина, яким уперше у вітчизняній правовій науці проведено загальнотеоретичне дослідження проблем державної служби з точки зору основних закономірностей виникнення, функціонування та розвитку держави і права як стрижневого інституту держави; проаналізовані ідейно-історичні витоки вчення про державну службу. Аналізуючи становлення правового інституту державної служби в США та державах Західної Європи, вчений наголошував на важливому значенні політичної нейтральності та системи набору на службу за заслугами для реформування державної служби, аналізував особливості законодавчого закріплення принципів системи заслуг.

Науковець обґрунтовував поділ державної служби на цивільну та мілітаризовану. Як головну відмінність цивільної служби від мілітаризованої відзначено використання цивільних (невійськових) методів управління, що засновані більшою мірою на авторитеті, ніж на авторитарності, на переконанні, ніж на загрозі примусу. Залежно від особливостей конкретної державної організації вчений виокремлював види цивільної служби: 1) службу в державних органах та їх апараті (законодавчої, виконавчої, судової влади); 2) службу в державних установах та адміністрації державних підприємств. У свою чергу наголошувалось, що у контексті державної служби в органах виконавчої влади можна говорити про такі види служби: а) адміністративну – служба насамперед в органах виконавчої влади загальної компетенції; б) спеціалізовану – служба в органах виконавчої влади спеціальної компетенції. До спеціалізованої служби було віднесено й службу в дипломатичних установах [427, с.144-147].

Ґрунтовні праці у сфері державної служби підготовлені Ю. П. Битяком. Науковець приділив увагу дослідженню законодавчих засад державної служби, поняття, соціальної ролі, принципів та функцій державної служби, її видів, правового статусу державних службовців, їх обмежень, прав та обов'язків, посад в державних органах та їх класифікації, організаційно-правових засад та принципів кадрового забезпечення державного управління та ін. Важливим практичним результатом наукової роботи вченого-адміністративіста стала

розробка (у співавторстві) проекту Закону «Про службу в державних органах та їх апараті» [55]. У розрізі нашого дослідження вагомим значення мають низка висновків науковця, зокрема такі: 1) дипломатична служба належить до спеціалізованої державної служби як виду цивільної державної служби. Специфіка дипломатичної служби пов'язується із наявністю спеціальних звань та виконанням специфічних функцій – дипломатичних функцій. Як і інші види спеціалізованої державної служби, дипломатична служба потребує врегулювання окремим законом; 2) найбільш принципово важливим є розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, що, з нашої позиції, є необхідним на шляху розбудови політично нейтральної та професійної дипломатичної служби; 3) однією із умов для процесу успішної розбудови демократичної, соціальної та правової держави має стати додержання принципу політичної нейтральності державних службовців; 4) доцільно більш чітко врегулювати організаційно-правові аспекти державної служби в державних органах, де є спеціальні звання, адже ця служба має інші риси, правові та матеріальні гарантії, призначення [51, с.129, 132-133, 298].

Важливе значення для розвитку адміністративно-правової науки в цілому та публічної служби зокрема, особливо відносно службової кар'єри, мають праці Л. Р. Білої-Тіунової. Вченою досліджено: етапи становлення і розвитку наукової думки щодо службової кар'єри у контексті розвитку інституту державної служби; особливості державної служби як сфери здійснення службової кар'єри; сутність та правову природу службової кар'єри, сучасний стан її нормативно-правового визначення; поняття та правовий статус державної посади; державно-службові правовідносини; структуру службової кар'єри (у тому числі набуття статусу державного службовця, просування по державній службі, оцінювання державного службовця, припинення службової кар'єри); державне управління службовою кар'єрою та ін. Предметом окремої уваги стали адміністративні процедури у державній службі (конкурсна, заохочувальна, процедура оцінювання та ін.).

Вчена відносить дипломатичну службу до спеціалізованої державної служби. Як особливості останньої виділено: а) правовими засади спеціалізованої служби є

спеціальні закони, що регламентують конкретні види служби, а Закон «Про державну службу» регламентує лише ті питання, які не визначені спеціальними законами; б) проходження такої служби пов'язане з присвоєнням класних чинів і спеціальних звань; в) служба чітко і детально регламентована законодавством; г) високий рівень субординації; ґ) така служба у ряді випадків пов'язана з носінням зброї; д) характерною є заборона щодо членства у політичних партіях і рухах; е) спеціальна дисциплінарна відповідальність, передбачена дисциплінарними статутами [60, с.66-67].

На особливу увагу заслуговують розроблені Л. Р. Білою-Тіуною принципи службової кар'єри (законність, політична нейтральність, професійність та компетентність, конкурсність, об'єктивність, прозорість, пріоритет публічних інтересів, рівність доступу до службової кар'єри, послідовність). На шляху розбудови в Україні політично нейтральної, професійної та стабільної дипломатичної служби принципово важливою є позиція вченої щодо розуміння політичної нейтральності: «принцип політичної нейтральності службової кар'єри обумовлений необхідністю забезпечення об'єктивності, професійності і прозорості при: а) підборі кандидатів на державну посаду; б) просуванні державних службовців за посадами і за рангами; в) оцінюванні діяльності державних службовців; г) припиненні службової кар'єри» [60, с.95-100]. По-перше, слушно підкреслено, що політична нейтральність є необхідною для забезпечення об'єктивності, професійності та прозорості; по-друге, наведений підхід до розуміння політичної нейтральності є прогресивним, адже сприяє утвердженню ідеї про необхідність відходу від поширеного за сучасних умов вузького розуміння політичної нейтральності (лише як заборон та обмежень для державного службовця) до необхідного його широкого сприйняття – як наскрізного принципу для всього інституту державної служби, котрий має пронизувати і вступ на дипломатичну службу, і її проходження, і припинення.

Окремі питання організації та правового забезпечення дипломатичної служби були предметом аналізу у наукових публікаціях В. В. Блажея (правові засади організації дипломатичної служби [62]), Н. М. Вапнярчук (дисциплінарна

відповідальність працівників дипломатичної служби, ротація у дипломатичній службі [79; 80]), А. О. Гончарової (особливості дипломатичної служби як складової частини державної служби [125]), О. Г. Макаренко (правовий статус МЗС [320]), Ю. В. Макаренко (категорії працівників в системі органів дипломатичної служби, прийняття на дипломатичну службу, довготермінове відрядження її працівників та ін. [319; 321; 323]), С. Г. Мамаєва (особливості відбору та заміщення посад в системі МЗС [328]), А. О. Неугоднікова, О. В. Тодошак (проходження дипломатичної служби та види його процедур [372]), Н. І. Поклонської (особливості роботи в ЗДУ [440]) та ін.

На сторінках суспільно-політичного журналу «Політика і час» (сьогодні «Зовнішні справи») вийшли друком низка статей Б. І. Гуменюка [134; 136; 138]. У них аналізувались особливості організації та діяльності органів дипломатичної служби (структура та персонал дипломатичних представництв, організація консульських установ та ін.), проводився порівняльний аналіз дипломатичної служби України та іноземних держав. Серія статей відомого вітчизняного вченого В. Г. Ціватого присвячувалась дослідженню зарубіжного досвіду у сфері організації дипломатичної служби (Грузії, КНР, США, Туреччини та ін.), його значенню для реформування вітчизняної дипломатичної служби [708-712].

Автором низки праць, спеціально присвячених дипломатичній службі, є О. В. Селецький [570-574; 625]. Дипломатична служба характеризувалась вченим як особливий різновид суспільно-корисної праці, досліджувались особливості виникнення трудових правовідносин з дипломатичними працівниками, оцінювання їх діяльності, професійна підготовка, правовий статус дипломатичних працівників, особливості їх заохочення та дисциплінарної відповідальності, юридичні гарантії діяльності, заборони та обмеження, пов'язані із проходженням дипломатичної служби, та ін. Проте констатуємо, що головну увагу науковець присвятив дипломатичній службі саме як предмету регулювання трудового права.

До питань дипломатичної служби зверталися й у навчально-пізнавальних виданнях. Варто відзначити навчальні посібники зі службового права, підготовлені за редакцією Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова. Окремі їх частини

присвячуються питанням дипломатичної служби: у роботі «Дисциплінарно-деліктне право» (2016 р.) – розділ «Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України» (автори Н. П. Матюхіна та С. А. Федчишин [169, с.110-154]); у роботі «Заохочення у службовому праві» (2017 р.) – розділ «Заохочення працівників дипломатичної служби України» (автор С. А. Федчишин [201, с.273-308]); у роботі «Патронатна служба» (2018 р.) – розділ «Патронатна служба дипломатичних службовців» (автор А. А. Шарая [420, с.152-159]). Особливості проходження дипломатичної служби розкриваються також у розділах посібників (підручників) за редакцією В. Б. Авер'янова [15, с.419-421], С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової [249, с.518-530], Н. П. Матюхіної [54, с.229-244], С. М. Серьогіна [150, с.237-243] та ін.

Поряд з цим підготовлено і ряд спеціальних навчальних посібників: «Основи дипломатичної та консульської служби» (Б. І. Гуменюк [135]); «Сучасна дипломатична служба» (Б. І. Гуменюк, О. В. Щерба [137]); «Дипломатична служба: правове регулювання» (Б. І. Гуменюк [133]); «Основи дипломатичної служби» (А. А. Чувпило [724]); «Дипломатичне представництво: організація і форми роботи» (О. П. Сагайдак та П. Д. Сардачук [561]); «Дипломатична і консульська служба» (А. Панов [414]), «Дипломатична та консульська служба» (Я. Б. Турчин, О. Н. Горбач, Л. О. Дорош, О. Я. Івасечко, У. В. Ільницька [165]). У таких виданнях розкриваються особливості становлення дипломатії і дипломатичної служби, завдання та функції дипломатичної служби, система органів зовнішніх зносин, особливості їх організації, гарантовані нормами міжнародного права привілеї та імунітети та ін. Особливістю таких видань є те, що значна увага у них приділяється саме питанням міжнародно-правового регулювання.

Узагальнюючи сучасний стан дослідження дипломатичної служби в межах адміністративно-правової науки, насамперед варто відзначити значний доробок вітчизняних вчених у цій сфері. Однак доводиться констатувати й такі моменти. По-перше, попри увагу до окремих питань дипломатичної служби у адміністративно-правовій науці незалежної України відсутні комплексні дослідження проблем організації та правового забезпечення дипломатичної

служби України, які б враховували вітчизняний та зарубіжний досвід у цій сфері. По-друге, більшість наявних досліджень дипломатичної служби, її організаційно-правових засад проведені до прийняття нових законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., а отже, не завжди враховують політико-правові реалії, у яких сьогодні функціонує вітчизняна дипломатична служба.

На нашу думку, на сучасному етапі розвитку дипломатичної служби України необхідним є проведення комплексного дослідження сутності, ознак та принципів дипломатичної служби, системи органів та посад дипломатичної служби, нормативно-правового регулювання дипломатичної служби, правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення. Переконані, що важливим положенням для такого дослідження має стати розуміння триваючого перехідного періоду для вітчизняної дипломатичної служби – її трансформація із партійно політизованої дипломатичної служби зразка СРСР у політично нейтральну дипломатичну службу за стандартами США, ЄС та інших провідних іноземних держав. Політична нейтральність є важливим стандартом для дипломатичної служби, яка орієнтована на професійне, ефективне, стабільне функціонування, конкурентне середовище, протидію корупції та дискримінації, забезпечення прав громадян.

Теоретичні положення підтверджуються і результатами проведеного нами опитування. На думку посадових осіб дипломатичної служби, до найбільших перешкод на шляху ефективного функціонування дипломатичної служби України належать такі: відсутність належного фінансування та матеріально-технічного забезпечення (46,2 %); недостатній професіоналізм посадових осіб дипломатичної служби (45,2 %); політична нестабільність у державі (29,8 %); політичний тиск та заполітизованість дипломатичної служби (21,2 %); недосконалість законодавства України про дипломатичну службу (19,2 %); корупція в органах дипломатичної служби (9,6 %); інші перешкоди (8,7 %).

Ураховуючи вищенаведене, пропонуємо взяти за основу для подальшого реформування дипломатичної служби України та її організаційно-правового

забезпечення «систему заслуг» («merit system») – фундамент меритократичної концепції у публічній службі, що виникла у США та державах Західної Європи, а практичне впровадження та використання якої дозволяє і сьогодні забезпечувати високий професіоналізм та ефективність іноземних дипломатичних служб. Погоджуємось із тими вченими [411; 580], які вказують на перспективність актуалізації у сучасних політико-правових реаліях меритократичної концепції для вдосконалення публічної служби в Україні.

Меритократія (від лат. «meritus» – гідний і грец. «kratos» – влада; букв. – «влада найбільш обдарованих») – концепція у західній політичній науці, в основу якої покладено принцип індивідуальної заслуги у здійсненні політичної влади і соціального управління [185, с.353]. У поєднанні латинського слова «meritus» (гідний) та грецького слова «κράτος» (влада) закладений глибокий світоглядно-методологічний сенс: влада, що ґрунтується на чеснотах. Така концепція визначає владу, здійснювану людьми, які вирізняються своїми здібностями, досягненнями, професійною компетентністю, а не соціальним походження і приписуваним статусом [540, с.149]. На переконання С. А. Могильного, «формування інституту публічної служби за ціннісною меритократичною ознакою неминуче в подальшому стане формотворчим елементом і механізмом формування управлінської еліти нового, європейського зразка ... Меритократія полягає у справедливості, честі, компетентності, здібностях, інтенціональності на суспільне благо, культурі знань та інновацій, відповідальності, результативному управлінні та ін.» [357, с.169-171].

За висновками Глобального центру ПРООН з питань вдосконалення державної служби (GCPSE), меритократія підкріплює принцип рівності і професіоналізму, адже відкидає патронаж, корупцію і некомпетентність під час вступу на державну службу. У звіті Світового банку відносно світового розвитку стверджується, що «меритократичний підхід сприяє притоку в державну службу висококваліфікованих кадрів, підвищення її престижності, може істотно позначитися на зацікавленості персоналу в хорошій роботі» [352, с.4, 6].

«Система заслуг» передбачає розбудову державної служби як професійного та добросовісного інституту, тісно пов'язується із професіоналізмом, рівністю та

іншими принципами державної служби. Як слушно підкреслює Н. П. Матюхіна, забезпечення вступу на державну службу та службового просування на основі таких принципів як політична нейтральність, врахування заслуг та досягнень є важливою умовою створення професійної державної служби [339, с.215].

В основі меритократичної концепції публічної служби знаходиться так звана «система заслуг» («merit system»), котра на сьогодні застосовується у демократичних державах практично повсюду [729, с.78]. Зазвичай у вітчизняних джерелах «система заслуг» («merit system») пов'язується саме із відбором кандидатів для вступу на державну (публічну) службу з огляду на їх заслуги. В. Я. Малиновський визначає «систему особистих заслуг» як модель, згідно якої прийняття на державну службу здійснюється не за бюрократичними чи політичними рекомендаціями та вказівками, а на підставі ділових і особистих якостей, компетентності кандидата, результатів іспитів [326, с.303].

А. А. Дьомін наголошує, що за «системи заслуг» на державні посади приходять особи, які перемогли на відкритих і незалежних конкурсах з відбору спеціалістів. Відбір згідно системи заслуг є «одним з основних апаратних способів вдосконалення якості управління державою, недопущення виродження системи влади в державі». Науковець вказує, що протилежною до «системи заслуг» («merit system») є «система здобичі» («spoils system») або «система патронажу» («patronage system»). Узагальнює відмінності «система здобичі»: основний її принцип – лояльність (за «системи заслуг» – нейтральність); суб'єктом відбору є начальник (за «системи заслуг» – спеціальний державний орган, комісія); кваліфікація особи не має вирішального значення (за «системи заслуг» – висока кваліфікація); відсутня стабільність (є за «системи заслуг») та ін. [127, с.45-47].

У свою чергу, як показав аналіз, у західній науці публічного адміністрування та юридичній науці сприйняття «системи заслуг» як концепції еволюціонувало, а її зміст розширився та вже не обмежується виключно прийняттям на службу. За сучасних підходів «система заслуг» поряд із прийняттям на службу стосується також питань її проходження та припинення.

Сучасні західні словники та довідники «систему заслуг» («merit system») визначають як: «систему призначення та просування персоналу державної служби на основі заслуг, а не політичної приналежності чи лояльності» [778]. У Енциклопедії з публічного адміністрування та публічної політики за редакцією Д. Шульца підкреслюється, що в основі «системи заслуг» знаходиться не лише відбір та призначення на посади у державних органах осіб, а також їх просування по службі з огляду на знання, здібності, навички та досвід, а не політичні погляди та належність до певних політичних сил [760].

Заполітизована публічна служба розглядається як протилежність державній службі, заснованій на системі заслуг. Б. Гай Петерс та Дж. П'єр підкреслюють, що система заслуг пов'язується не лише із відбором претендентів на вступ на службу на основі заслуг, а й із підвищенням по службі, утриманням на службі, застосуванням заохочень та дисциплінарних санкцій на цій основі [783, с.2]. За висновками Г. Штала, «система заслуг» становить «кадрову систему, у якій заслуги або досягнення, що порівнюються, керують відбором службовців або їх прогресом у просуванні по службі; у якій умови діяльності і винагорода за неї сприяють професійній компетентності та тривалості служби» [769, с.384].

Зарубіжні експертно-аналітичні структури також пов'язують меритократичну концепцію з її широким розумінням, що стосується як вступу на державну службу, так і питань її проходження та припинення. Зокрема, щодо просування по службі меритократія асоціюється з оцінкою осіб на основі результатів їх діяльності з ясними очікуваннями та критеріями оцінки дій і результатів роботи (Глобальний центр ПРООН з питань вдосконалення державної служби) [352, с.6]. Як і відбір на службу, визначення осіб, котрі підлягають звільненню, та підстав звільнення, є центральним у структурі державної служби та залежить від того, чи державна служба розглядається як кар'єрна та меритократична [793].

Впровадження «система заслуг» з тими чи іншими модифікаціями передбачено законодавством про дипломатичну службу багатьох іноземних держав (Велика Британія, США та ін.). Значного прогресу в цьому питанні досягли США. Закордонна служба США хоч і має регулювання, відмінне від

цивільної служби, проте також ґрунтується на «принципах системи заслуг» [376, с.98]. Відповідно до ст. 105 Закону США «Про Закордонну службу» від 1980 р. усі дії стосовно персоналу по відношенню до кар'єрних членів Закордонної служби та кандидатів у кар'єрні члени такої служби мають відбуватися відповідно до «принципів системи заслуг» згідно зі ст. 2301 (b) Розділу 5 Зводу законів США [765].

Поняттям «дії стосовно персоналу» у Законі США «Про Закордонну службу» охоплюються: а) будь-які призначення, просування по службі, направлення (включаючи направлення на будь-яку посаду чи зміну класу оплати праці), нагороди за досягнення у роботі, підвищення в межах класу оплати праці, звільнення, оцінювання службової діяльності; б) будь-яке рішення, рекомендація, екзаменування або створення рейтингу, здійснені згідно із цим Законом, котрі стосуються будь-якої дії, перерахованої у попередньому пункті. Фактично мова йде про весь комплекс державно-службових відносин.

До «принципів системи заслуг» віднесені такі: 1) набір персоналу повинен здійснюватися з числа кваліфікованих фахівців з усіх верств суспільства; відбір та просування мають провадитись виключно на основі оцінки здібностей, знань та навичок у результаті чесного та відкритого конкурсу, який гарантує всім рівні можливості; 2) працівники та кандидати на роботу повинні отримувати справедливе і рівне ставлення у всіх аспектах управління персоналом незалежно від політичної приналежності, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного стану, віку чи стану інвалідності та з належним урахуванням їх приватності та конституційних прав; 3) рівна оплата за роботу рівної цінності (з урахуванням як національного, так і місцевих рівнів оплати працівників у приватному секторі) у доповненні із заохоченням та визнанням відмінного виконання роботи; 4) працівники повинні підтримувати високі стандарти доброчесності, поведінки та турботи про публічні інтереси; 5) результативне та ефективне використання робочої сили; 6) збереження на роботі працівників на основі відповідності їх роботи; звільнення з роботи тих працівників, які не можуть або не хочуть поліпшити свою роботу відповідно до стандартів, які вимагаються; 7) забезпечення ефективного навчання працівників у

випадках, коли таке навчання призведе до кращої особистої діяльності та діяльності організації; 8) працівники повинні бути захищені від свавільних дій, особистого фаворитизму або примусу в політичних цілях; заборона використовувати свої офіційні повноваження або вплив з метою втручання у вибори або впливу на їх результати; 9) працівники повинні бути захищені від переслідувань за законне розголошення інформації, котра, як обґрунтовано вважають працівники, свідчить про порушення будь-якого закону, правил чи розпоряджень або безгосподарне управління, грубе марнотратство, зловживання владою або істотну і конкретну небезпеку для здоров'я та загрозу безпеці [777].

Таким чином, відповідно до концепції «системи заслуг», яка сьогодні впроваджується та вдосконалюється у США і державах Західної Європи, дипломатична служба є політично нейтральною, а набір громадян та проходження служби організується з огляду на їх професійну компетентність, а не політичні та інші мотиви за умови гарантії захисту від протиправного впливу.

Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку дипломатичної служби України першочергово мають бути практично реалізовані такі засадничі ідеї:

а) забезпечення політичної нейтральності дипломатичної служби у її широкому сенсі (у контексті як правового статусу посадових осіб дипломатичної служби – правообмеження стосовно політичної нейтральності та ін., так і гарантуванням політичної нейтральності вступу, проходження та припинення дипломатичної служби). Політична нейтральність безпосередньо тісно пов'язана із забезпеченням професіоналізму, доброчесності, стабільності дипломатичної служби, рівного доступу до дипломатичної служби;

б) прийняття громадян на дипломатичну службу, просування по службі та ротація посадових осіб дипломатичної служби повинні здійснюватися на конкурентних засадах шляхом відбору на основі заслуг, у результаті конкурсу, що проводиться неупередженою та професійною комісією. Прийняття кадрових рішень у дипломатичній службі також має здійснюватися з урахуванням заслуг посадових осіб дипломатичної служби, а не політичних та інших мотивів;

в) посадові особи дипломатичної служби повинні бути захищені від політичного та іншого протиправного впливу як із системи дипломатичної служби (зі сторони суб'єкта призначення, інших посадових та службових осіб), так і з-зовні (від державних органів, їх посадових та службових осіб, політичних партій та ін.). Очевидно, що реалізація таких положень вимагає організаційних перетворень та належного законодавчого забезпечення.

Концепція «системи заслуг» як основа для реформування дипломатичної служби України повною мірою відповідає рекомендаціям міжнародних організацій і експертних структур, безпосередньо спрямовується на їх імплементацію на шляху інтеграції України до ЄС. Зокрема, аналітичним центром ЄС SIGMA були розроблені рекомендації «Принципи державного управління» (2017 р.) для держав, які прагнуть стати членами ЄС. У розділі цих рекомендацій викладені належні принципи державної служби та управління людськими ресурсам, низка з яких відтворює концепцію «системи заслуг»: 1) відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими; 2) прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається; 3) забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності, мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг; 4) запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі та ін. [459].

Необхідність реалізації службових процедур з огляду на заслуги особи, рівно як захист службовців від протиправного впливу, передбачені також Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців у Європі» від 24.02.2000 р.: а) «при прийнятті на публічну службу слід керуватись принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації»; б) процедури прийняття на службу «повинні забезпечувати отримання посади тим кандидатом, чиї якості найкраще відповідають конкретним

потребам відповідного підрозділу чи організації»; в) «призначення на посаду, яка передбачає вищий рівень відповідальності, має здійснюватися на основі достоїнств публічного службовця»; г) «для захисту своїх прав у відносинах з роботодавцем публічні службовці повинні мати засоби правового захисту в суді чи іншій незалежній установі», «держава має забезпечити захист тих публічних службовців, які внаслідок законного виконання ними своїх обов'язків стали об'єктом образливих заяв чи інших незаконних дій з боку третіх осіб» та ін. [539, с.698-712].

Як висновок зазначимо, що за часів незалежності України розвивається вироблена у попередні періоди позиція, що предметом адміністративного права охоплюються: по-перше, відносини із державного управління закордонними справами; по-друге, відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення. Вивчення правової літератури часів незалежної України показує, що проблеми дипломатичної служби викликають чималий інтерес сучасних учених-адміністративістів та аналізуються на рівні спеціальних досліджень. Окремих питань організації та правового забезпечення дипломатичної служби науковці торкалися й у контексті більш загальної проблематики. Вчені розглядали дипломатичну службу як вид спеціалізованої державної служби, аналізували її сутність та ознаки, систему органів, досліджували правовий статус працівників дипломатичної служби, рідше – особливості її проходження тощо. Прикметно, що фокус сучасних вітчизняних дослідників зміщується у бік обґрунтування необхідності розбудови політично нейтральних державної та дипломатичної служби України відповідно до європейських стандартів та зразків інших провідних іноземних держав. Проте попри увагу до окремих питань дипломатичної служби у адміністративно-правовій науці незалежної України відсутні комплексні дослідження проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, які б враховували сучасні політико-правові реалії, вітчизняний та провідний зарубіжний досвід у цій сфері.

Висновки до розділу 1.

1. Дослідження проблем дипломатичної служби в межах адміністративно-правової науки на різних етапах її розвитку (зокрема, камералістики, поліцейського права, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання стосовно включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби.

Ідейні витoki вчення про дипломатичну службу знаходяться у державах Стародавнього світу (Греції, Єгипті, Індії, Китаї та ін.), у яких з'явилися перші політико-правові трактати, присвячені організації державного та суспільного життя. Мислителі Стародавнього світу сприймали посольську справу як окремий напрям державної діяльності, вносили рекомендації щодо її організації, використовували специфічні терміни для позначення чиновників у сфері міжнародних відносин.

2. Камералістика (XVII-XVIII ст.), будучи значною мірою наукою про фінанси, економіку та управління, не стала спеціальною галуззю розвитку знань про дипломатичну службу. Натомість у цей час погляди щодо дипломатичної служби істотно еволюціонували, переважно завдячуючи працям міжнародно-правової проблематики: від сприйняття посольської місії як тимчасової справи осіб, лише на певний час відірваних від основних занять, в бік осмислення дипломатичної служби як виду державної служби, котра має власні правила, здійснюється на постійній основі спеціально підготовленими особами та носить оплачуваний характер.

3. У науці поліцейського права XIX-початку XX ст. сформувалися дві методологічні позиції, за яких проблеми дипломатичної служби практично залишились поза увагою вчених-поліцейців, – предмет цієї науки: по-перше, обмежується поліцейською діяльністю (внутрішнім управлінням); по-друге, не охоплює інститут державної служби. Не ставши предметом спеціальної уваги у науці поліцейського права, проблеми дипломатичної служби аналізувалися у працях з державного права XIX-початку XX ст. Тогочасні вчені з державного права відносили дипломатичну службу до цивільної служби у міністерстві закордонних справ, досліджували теорію цивільної служби, особливості її проходження тощо; звертали увагу, що застосування до дипломатичних службовців загального законодавства про цивільну службу не завжди є

доцільним, що сприяло культивуванню уявлень про необхідність диференціації організаційно-правового забезпечення дипломатичної служби.

4. Заслугує на увагу творча спадщина представників УНР та Української Держави (1917-1921 рр.), періоду, який характеризувався відновленням української державності, утворенням першого Міністерства закордонних справ України та значним розвитком вітчизняної дипломатичної служби. Проблематика тогочасних творів зумовлювалась процесами розбудови дипломатичної служби, охоплювала аналіз таких проблем, як визначення завдань зовнішньополітичного відомства та закордонних дипломатичних установ, політизація дипломатичної служби, її кадрове забезпечення, фінансове і матеріально-технічне оснащення та ін.

5. Радянський період в аспекті дослідження дипломатичної служби не був однорідним. На його початку набула поширення ідея отождолення статусу державного службовця та робітника, спостерігались «трудовація» державної служби та дослідження її як складової трудового права. Із середини ХХ ст. поступово утвердилась позиція, що складовими предмета адміністративного права є: по-перше, державне управління закордонними справами; по-друге, державна служба. У зв'язку з цим відбулося пожвавлення інтересу вчених-адміністративістів до організаційно-правових проблем дипломатичної служби. Особливістю цього періоду дослідження дипломатичної служби була ідея доцільності її політизації.

6. У адміністративно-правовій науці незалежної України хоч і приділялась значна увага окремим аспектам дипломатичної служби, проте комплексної розробки проблеми організації та правового забезпечення дипломатичної служби так і не отримали. Низка теоретичних та організаційно-правових проблем дипломатичної служби залишаються недостатньо осмисленими та невирішеними. Більшість праць, присвячених дипломатичній службі, були підготовлені до прийняття нових законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., а отже, не завжди враховують політико-правові реалії, у яких функціонує вітчизняна дипломатична служба.

Основні положення цього розділу знайшли своє відображення в окремих публікаціях автора, а саме [645, с. 12-109; 651; 655; 657; 658; 680; 691].

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1 Сутність, ознаки та види дипломатичної служби України

Розкривши становлення наукових поглядів відносно дипломатичної служби як предмета адміністративно-правового дослідження, необхідно звернутись до понятійно-категоріального апарату у відповідній сфері, проаналізувати сутність, ознаки та види дипломатичної служби, її місце в системі державної служби в Україні.

Сутність дипломатичної служби та підходи до розуміння. Почнемо із висвітлення існуючих позицій стосовно визначення поняття «дипломатична служба». Насамперед варто звернути увагу на довідкові видання та енциклопедії. У Юридичній енциклопедії (1999 р.) дипломатична служба визначається як «державна служба, призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики держави, представляти і захищати її інтереси у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та громадян за межами України» [738, с.182]. Подібне визначення містить інше видання – Українська дипломатична енциклопедія (2004 р.): «дипломатична служба є складовою частиною державної служби, що призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики держави, захист її національних інтересів у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів її громадян та юридичних осіб за кордоном» [636, с.353].

Найповніший англomовний довідник у світі – «Енциклопедія Британніка» (Британська енциклопедія), ґрунтуючись на іншому підході, характеризує «дипломатичну (закордонну) службу» як «територіальну частину зовнішньополітичного відомства, що включає дипломатичний та консульський персонал, котрий здійснює представництво урядових інтересів за кордоном та надання інформації, на якій базується зовнішня політика» [759]. Дипломатичний словник Г. Берріджа та А. Джеймса (2003 р.) надає таку дефініцію: «дипломатична служба – бюрократична діяльність професійних дипломатів держави, що зазвичай охоплює співробітників, які працюють в МЗС та закордонних місцях» [752, с.83].

Навчальна та наукова література також не вирізняється єдністю підходів до розуміння «дипломатичної служби» та її визначення. Проте найчастіше йдеться про дипломатичну службу як певну діяльність (роботу). Наприклад, В. А. Зорін розкриває дипломатичну службу як «систему роботи дипломатичних кадрів в центральному апараті та за кордоном по виконанню завдань дипломатії держави», «вид державної служби, відмінний від інших видів державної служби своєю специфікою» [209, с.20]. Т. І. Биркович доходить висновку, що «дипломатична служба є особливим видом державної служби, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією державою власної зовнішньої політики, спрямованої на укріплення її зовнішньополітичного авторитету у світі» [49, с.11-16]. Ю. В. Макаренко до визначення дипломатичної служби поряд з іншим включає вказівку на посади, які займають громадяни: «дипломатична служба – це вид державної служби, що полягає у професійній діяльності громадян України, які займають посади в МЗС, його представництвах на території України, в ЗДУ, спрямованій на практичну реалізацію зовнішньої політики держави, представництво й захист її інтересів у сфері міжнародних відносин» [322, с.42-43].

Я. Б. Турчин, О. Н. Горбач, Л. О. Дорош, О. Я. Івасечко та У. В. Ільницька наголошують, що дипломатичною службою є функціонування дипломатичних кадрів у центральному апараті та за кордоном, щоб виконати дипломатичними засобами завдання зовнішньої політики держави [165, с.9]. Наведена дефініція відрізняється від інших насамперед тим, що містить як рису засоби реалізації служби та провадження зовнішньої політики (дипломатичні засоби). Коротким є визначення «дипломатичної служби», запропоноване А. Пановим. Проте, на відміну від попереднього підходу, сутність такої служби у ньому пов'язується із діяльністю не лише посадових осіб, а й у цілому системи органів: «дипломатична служба України – це професійна діяльність системи органів і посадових осіб, спрямована на реалізацію зовнішньої політики України» [414, с.61].

З інших позицій виходять Б. І. Гуменюк та О. В. Щерба. Під «дипломатичною службою» вони розуміють спеціальний орган, метою якого є реалізація зовнішньої політики і консультування тих, хто цю політику формують

(міністерство закордонних справ та закордонні представництва) [137, с.11]. Подібне визначення «дипломатичної служби» пропонує О. П. Селянинов [575, с.11].

Окремі науковці пропонують декілька підходів до розуміння дипломатичної служби. Оригінальним є підхід американських вчених Г. Коппа та Ч. Джіллеспі, котрі розглядають закордонну службу у 3-х аспектах: а) закордонна служба як інституція – це дипломатичні кадри («чоловіки та жінки, які служать США згідно Закону «Про закордонну службу»); б) закордонна служба як професія (професійна дипломатична діяльність, що потребує знань у різних сферах); в) закордонна служба як кар'єра (порядок вступу і проходження служби) [772, с.5].

Заслуговує на увагу позиція А. О. Коровайко, котрий пропонує розглядати поняття «дипломатична служба» як багатоаспектне явище, а саме як: 1) інструмент здійснення зовнішньої політики, один із елементів системи організаційних засад державного управління у галузі закордонних справ; 2) діяльність, спрямована на реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній діяльності та завдань дипломатії; 3) систему органів публічного управління, а також сукупністю політичних та адміністративних посад, створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (організаційно-структурний аспект); 4) професійну діяльність громадян України на державно-політичних та адміністративних посадах у спеціалізованих органах дипломатичної служби (МЗС, представництво МЗС на території України, ЗДУ), пов'язану з державним управлінням у галузі закордонних справ (службовий аспект); 5) правовий інститут (сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини, які складаються у зв'язку зі вступом, проходженням, припиненням дипломатичної служби) адміністративного і міжнародного права [282, с.211-212].

На відміну від наукових праць у сфері дипломатичної служби вказівка на багатоаспектність та виокремлення різних підходів у дослідженнях із державної (публічної) служби є звичним явищем. Погляди є досить різноманітними, різняться як кількісними, так і якісними параметрами. За нашим підрахунком,

вчені виокремлюють від двох до восьми аспектів державної (публічної) служби. Узагальнення точок зору показує, що існуюча в науці палітра аспектів державної (публічної) служби включає соціальний, соціологічний, політичний, економічний, ідеологічний, процесуальний, моральний, правовий та інші аспекти [Див.: 51, с.32; 177, с.18-20; 190, с.12-13; 221, с.331-334; 601, с.20-21].

Виокремлення різних аспектів державної (публічної) служби є нічим іншим як поглядами на досліджуване явище з різних точок зору, що безумовно сприяє міждисциплінарному аналізу, а отже, й глибшому науковому пізнанню. Вважаємо, що виділення таких аспектів загалом може мати місце і стосовно дипломатичної служби. Проте варто погодитись із Ю. П. Битяком, котрий підкреслює, що в юридичній науці головна увага має приділятися саме правовій (юридичній) характеристиці державної служби, адже вона має першочергове значення для практики державного будівництва, виконання функцій держави із забезпечення прав та свобод людини і громадянина [51, с.32].

Правові дослідження пов'язують із аналізом правового регулювання державної служби, державно-службових відносин, у процесі яких забезпечується виконання завдань і функцій держави, правового статусу державних службовців, законодавчого регулювання вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо. Враховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне виділити підходи до розуміння «дипломатичної служби», котрі мають пріоритетне значення для нашого адміністративно-правового дослідження:

а) функціональний підхід – зводиться до сприйняття дипломатичної служби як діяльності. Відповідно до законодавства України про дипломатичну службу така діяльність має низку особливостей: є публічною, професійною, політично неупередженою; врегульована нормами права; здійснюється посадовими особами дипломатичної служби на основі ротації; її метою є забезпечення реалізації зовнішньої політики; провадиться на посадах в органах дипломатичної служби та посадах в інших органах; має початок (вступ на дипломатичну службу), розвиток, тривалість (проходження служби) та закінчення (припинення дипломатичної служби);

б) організаційно-структурний підхід – характеристика дипломатичної служби як системи органів дипломатичної служби (МЗС, представництв МЗС на території України та ЗДУ), сукупності посад, на яких громадяни України проходять дипломатичну службу. Доводиться констатувати, що на разі поширеним є використання такого підходу в усіченому варіанті – його обмеженість лише системою МЗС. Проте, з нашого погляду, цей підхід варто сприймати ширше. Він має включати не лише органи дипломатичної служби та посади дипломатичної служби в них, а й посади, на яких громадяни проходять дипломатичну службу, в інших державних органах та їх підрозділах (Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України та ін.);

в) інституційний підхід. За сучасних умов триває наукова дискусія щодо місця права публічної служби (службового права) в системі права України, його структури. Така дискусія неодмінно проявляється й на розумінні дипломатичної служби як сукупності правових норм. У вітчизняних джерелах дипломатичну службу характеризують як правовий інститут [28, с.6] або субінститут [192, с.49]. Все частіше на сторінках наукових джерел використовується термін «право дипломатичної служби» (Т. С. Аніщенко [29, с.114], Т. О. Коломоєць [270, с.133], М. В. Титаренко [622, с.95] та ін.). При цьому як особливість відзначимо, що державну службу (видом якої ми вважаємо дипломатичну службу) більшість вчених розглядають саме як правовий інститут, навіть незалежно від відмінностей у їх підходах до визначення місця службового права в системі права та його структури (Ю. П. Битяк [50, с.58-65], Л. Р. Біла-Тіунова [60, с.484], Т. Є. Кагановська [230, с.48], Т. О. Коломоєць, П. С. Лютіков [16, с.9], Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа [191, с.8], Д. М. Лук'янець [306, с.58], Р. С. Мельник [351, с.217-218] та ін.).

З нашої позиції, дипломатична служба у інституційному аспекті полягає у її розумінні як субінституту в межах складного правового інституту державної служби. Правовим інститутом визнається група взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють окремий вид суспільних відносин. Такий інститут здійснює комплексний вплив на поведінку осіб, формується об'єктивно, відзначається тривалістю існування та функціонує на основі певних, властивих лише даному

інституту принципів [738, с.701-702]. З-поміж правових інститутів виокремлюють: а) прості – не містять у собі інших інститутів; б) складні або комплексні – мають у своєму складі більш дрібні складові, котрі іменуються субінститутами [399, с.233; 400, с.169; 616, с.352]. С. С. Алексєєв писав, що субінститути – це органічні утворення відносно самостійного характеру, що формуються всередині інститутів; пов'язуються із «ускладненням» структури інституту та полягають у відносному відокремленні в його межах певного комплексу норм [24, с.151]. Є. А. Киримова наголошує, що субінститути об'єднують перш за все наявність загальних норм, які можуть бути віднесені до норм кожного із субінститутів. Це пояснюється наявністю органічного зв'язку між суспільними відносинами, які регулюються в межах субінституту [243, с.41].

Дипломатична служба як субінститут охоплює правові норми, які регулюють: а) поняття та принципи дипломатичної служби; б) правовий статус посадових осіб дипломатичної служби; в) вступ на дипломатичну службу (вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, та процедури вступу на дипломатичну службу); г) проходження дипломатичної служби (дипломатичні ранги, порядок їх присвоєння та позбавлення; переведення посадових осіб дипломатичної служби (як в системі органів дипломатичної служби, так і до інших державних органів); просування по дипломатичній службі; ротацію в органах дипломатичної служби та довготермінове відрядження; підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб дипломатичної служби; оцінювання результатів службової діяльності; процедуру притягнення посадових осіб дипломатичної служби до дисциплінарної відповідальності; заохочення посадових осіб дипломатичної служби; особливості роботи посадових осіб дипломатичної служби у секретаріатах міжнародних організацій; перебування посадових осіб дипломатичної служби у розпорядженні МЗС та ін.); г) припинення дипломатичної служби (підстави та процедура припинення) та ін.

Вивчивши закони про дипломатичну службу іноземних держав, констатуємо, що при визначенні «дипломатичної служби» в них беруться за основу як функціональний, так і організаційно-структурний підходи. У законодавстві

пострадянських держав дипломатична служба визначається переважно як діяльність («професійна», «службова»). У цьому сенсі можна відзначити закон РФ «Про особливості проходження федеральної державної цивільної служби в системі Міністерства закордонних справ Російської Федерації» від 09.07.2010 р., закон Азербайджану «Про дипломатичну службу» від 08.06.2001 р., закон Казахстану «Про дипломатичну службу Казахстану» від 07.03.2002 р. та ін. [159, с.10, 64, 132].

У законах європейських країн, поряд із функціональним, набув поширення організаційно-структурний підхід до визначення «дипломатичної служби». Наприклад, закріплюється, що «закордонну службу ФРН складають Федеральне міністерство закордонних справ (центральний апарат) та його місії за кордоном, які разом формують єдину складову федерального уряду під керівництвом федерального міністра закордонних справ» (ст. 2 Закону ФРН «Про закордонну службу» від 30.09.1990 р.). Комбінованим виглядає підхід закону Молдови «Про дипломатичну службу» від 27.12.2001 р.: дипломатична служба – «сукупність дипломатичних та консульських установ Молдови, а також їх діяльність задля реалізації цілей, поставлених перед ними згідно із законом» [159, с.276, 648].

Аналіз становлення законодавства України у сфері дипломатичної служби свідчить, що пануючим підходом до визначення поняття «дипломатична служба» був і залишається функціональний. Вперше це поняття було закріплене в п. 1 Положення про дипломатичну службу в Україні, затвердженому Указом Президента України від 16.07.1993 р. (втратило чинність 26.03.2002 р.). Дипломатична служба розкривалась як «частина державної служби і призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики України, представляти та захищати інтереси України у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та громадян за кордоном» [443]. По суті, це визначення містить дві складові (ознаки): а) ідентифікацію дипломатичної служби як частини державної служби; б) вказівку на призначення дипломатичної служби. Привертає увагу, що Положення про дипломатичну службу в Україні від 1993 р. не визначало завдання та функції ані дипломатичної служби, ані її органів (як це наділі матиме місце у законах «Про дипломатичну службу» від 2001 р. та 2018 р.).

Функціональний підхід знаходимо й у Законі України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. (втратив чинність 19.12.2018 р.). У ст. 1 цього Закону закріплювалось таке визначення: «дипломатична служба – професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном» [475]. Як бачимо, у редакції дефініції мала місце відмова від наголосу на зв'язку державної та дипломатичної служби. Дипломатична служба характеризувалась як «складова частина державної служби», проте не у відповідному визначенні, а в преамбулі до Закону. Крім того, у визначенні були розширені ознаки дипломатичної служби шляхом вказівки суб'єктів діяльності (громадяни України) та її професійного характеру.

Детальніше зупинимось на аналізі поняття «дипломатична служба», що закріплене в чинному Законі України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. Найперше звернемо увагу на підхід до визначення цього поняття та обґрунтованість його застосування. Дипломатична служба у Законі визначається як «державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній із реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном» (ст. 1) [474].

Характеризуючи законодавчу дефініцію «дипломатичної служби», слід підкреслити, що це не тільки визначення, але і юридична норма (дефінітивна норма або норма-дефініція). Така норма не просто визначає поняття, а зобов'язує суб'єктів до певного його розуміння та застосування з огляду на точно вказаний в ній зміст. Легальні дефініції є формою легального тлумачення тих чи інших феноменів [717, с.67]. Як підкреслює М. І. Панов, легальні дефініції імперативним шляхом визначають обсяг та зміст суспільних відносин, що виступають предметом правового регулювання [450, с.118].

На нашу думку, обрання функціонального підходу до визначення поняття «дипломатична служба» у Законі «Про дипломатичну службу» є вдалим. Цей

підхід дозволяє розкрити основні сутнісні ознаки дипломатичної служби як діяльності. Під діяльністю розуміють специфічну форму активного ставлення людини до навколишнього світу, зміст якої складає цілеспрямована його зміна та перетворення. Діяльність передбачає певного суб'єкта та об'єкт, має такі характеристики, як ціль, засоби, процес діяльності та його результат, усвідомленість [698, с.151]. Виокремлюють елементи (підсистеми) діяльності. М. С. Каган до таких елементів відносить: суб'єкта, який наділений активністю, котру спрямовує на інші об'єкти; об'єкт, на який спрямована активність суб'єкта; власне така активність, що виражається в установленні суб'єктом комунікативної взаємодії з іншими об'єктами [228, с.45-47]. М. С. Кветной з-поміж підсистем діяльності виділяє: а) об'єктно-передумовну (потреби та інтереси особи); б) суб'єктно-регулятивну (спонукання, мотиви та мета, що формують ідеальну програму та алгоритм діяльності); в) виконавчу; г) активно-результативну (результат діяльності у формі її матеріальних і духовних продуктів) [241, с.32-33].

Вчені підкреслюють, що розгляд державної служби саме як діяльності має переваги, адже дозволяє відобразити насамперед її мету та завдання [129, с.33]. На нашу думку, крім особливостей дипломатичної служби, що пов'язані з її метою та завданнями, функціональний підхід дозволяє виділяти й інші характеристики цієї служби (суб'єкти, спрямованість, засоби та ін.). Втілення такого підходу у визначенні «дипломатичної служби» вважаємо обґрунтованим, адже воно закріплене у Законі, предмет якого, головним чином, зводиться до регулювання вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення.

Відзначимо й іншу перевагу використання функціонального підходу. Визначення служби як діяльності є усталеним для вітчизняного законодавства у сфері публічної служби, має місце відносно понять «військова служба» (Закон «Про військовий обов'язок і військову службу»), «служба в поліції» (Закон «Про національну поліцію»), «служба в органах місцевого самоврядування» (Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування») та ін. Визначається як діяльність і «державна служба» в Законі «Про державну службу». В умовах законодавчо існуючих родово-видових зв'язків між державною та

дипломатичною службою узгодження законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» вимагає застосування в останньому саме функціонального підходу до визначення поняття «дипломатична служба».

Ознаки дипломатичної служби: родова належність та видові відмінності. Насамперед звернемось до ознак дипломатичної служби, що формують зміст її легального поняття. Позитивним вважаємо повернення до закріплення родової ознаки дипломатичної служби, що відображає її зв'язок із державною службою («державна служба особливого характеру»). Крім вказівки родової належності законодавче поняття «дипломатична служба» дозволяє виокремити три видові ознаки (легальні ознаки видової відмінності): а) професійний характер; б) здійснюється посадовими особами дипломатичної служби; в) пов'язана із реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Побудова дефініцій через родову ознаку та видові відмінності вважається класичною і найбільш досконалою формою їх конструювання. Родові дефініції є найбільш зручними для побудови та користування [314, с.120-121].

Родовими ознаками прийнято вважати ті, що є загальними та сутнісними для всієї предметної області, до якої відноситься предмет або явище. Згідно Закону «Про дипломатичну службу» родовою щодо «дипломатичної служби» виступає ознака «державна служба особливого характеру». Зміст поняття «державна служба особливого характеру» в законодавстві сьогодні не розкривається. У свою чергу розвиток законодавства про державну службу у ході останніх реформ сприяв запровадженню цього терміну до широкого використання. Сьогодні ознака «державна служба особливого характеру» є також родовою для легальних понять інших видів служби (наприклад, для «служби в поліції» – із прийняттям Закону «Про Національну поліцію» від 2015 р.; для «військової служби» – із внесенням змін до Закону «Про військовий обов'язок та військову службу» у 2018 р.). Однак законодавче визначення видів (або системи) державної служби особливого характеру відсутнє.

Важливою подією стало прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який ознаменував зміну низки існуючих раніше законодавчих підходів. Цей Закон хоч і має загальну назву («Про державну службу») та містить поняття «державна служба», проте регулює далеко не всі види державної служби. Аналіз сфери регулювання та змісту Закону «Про державну службу» свідчить, що він переважно регулює питання цивільної функціональної державної служби. Щодо інших видів державної служби, то вони, зокрема: а) або знаходяться поза сферою регулювання Закону «Про державну службу», маючи відокремлене регулювання та власні базові закони (військова служба – Закон «Про військовий обов'язок і військову службу», служба в Національній поліції – Закон «Про Національну поліцію» тощо); б) або регулюються Законом «Про державну службу» в частині відносин, не врегульованих спеціальними законами. Саме такою і є дипломатична служба, яка регулюється Законом «Про державну службу» в частині відносин, що не врегульовані Законом «Про дипломатичну службу». Отже, системний аналіз чинного законодавства про державну службу дозволяє умовно виокремити: 1) державну службу; 2) державну службу особливого характеру. При цьому не всі види останньої перебувають у формальних родово-видових зв'язках із державною службою та мають спільне регулювання.

Поділ державної служби на службу загального та особливого характеру, на нашу думку, є загалом можливим. Він не є взаємовиключним із поділом служби на цивільну (функціональну і спеціалізовану) та мілітаризовану, проте передбачає досить спрощене розуміння існуючої диференціації («загальне – особливе»). За такого підходу має місце двох-видова класифікація, котра, безумовно, не може відобразити всю різноманітність державно-службової діяльності, а тому потребує подальшого виокремлення підвидів. Існує й ризик використання досить узагальненого та розпливчатого критерію для віднесення того чи іншого виду служби до категорії «особливого характеру».

Лексичне значення слова «особливий» розкривається як таке, що чимось вирізняється поміж інших, не схожий на інші; характерний лише для певного предмета (явища, особи), своєрідний, специфічний; має спеціальне призначення,

завдання [90, с.861, 862]. «Особливе» є філософською діалектичною категорією, що існує поряд із «загальним» і «окремим» та є проміжною ланкою між ними. «Загальним» є те, що вказує на подібність порівнюваних явищ. «Особливе» – це не просто стан окремого, а те в окремому (в його кількісних та якісних характеристиках, сутності, змісті і т.д.), що відрізняє його від іншого роду окремого (предметів, явищ), складає його специфіку [727, с.131]. З огляду на вказане до державної служби особливого характеру (особливої служби) можна відносити ті види державної служби, що є відмінними від державної служби, врегульованої Законом «Про державну службу» (загальної служби). При цьому як критерій можуть бути взяті різні відмінності (призначення служби, порядок проходження, правовий статус службовців та ін.).

Привертає увагу, що до прийняття Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. така характеристика як «державна служба особливого характеру» у законодавстві застосовувалась лише щодо мілітаризованих видів державної служби (військової служби, служби в поліції, в державній кримінально-виконавчій службі та ін.). На таку особливість мілітаризованої служби звертали увагу й у наукових джерелах. Зокрема, Т. Є. Кагановська слушно доходила висновку, що «мілітаризована служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я, віком і моральними якостями спеціальних суб'єктів – службовців, пов'язаній із виконанням важливих конституційно значущих оборонних, охоронних та захисних завдань та функцій держави з можливістю застосування примусу» [232, с.84-85]. Однак дипломатична служба (на відміну від військової та інших видів мілітаризованої служби) формально (законодавчо) перебуває у родово-видових зв'язках із державною службою, що врегульована Законом «Про державну службу». Більше того, дипломатична служба є єдиним видом служби особливого характеру, яка регулюється Законом «Про державну службу» (в частині, що не врегульована Законом «Про дипломатичну службу»).

Необхідність закріплення у легальному понятті «дипломатична служба» такої родової ознаки як «державна служба особливого характеру» відсутня.

Загалом достатньо вказати, що дипломатична служба є «державною службою», що відповідало б змістовним та формальним родово-видовим зв'язкам між ними. Родова ознака – «державна служба» дозволила б зважено та логічно виділяти загальні риси дипломатичної служби (публічний, професійний характер, політична неупередженість та ін.). Натомість видові ознаки відобразили б у легальному понятті «дипломатичної служби» відмінні особливості цієї служби, її спеціалізацію (відносно суб'єктів, призначення тощо).

Наявність у легальному понятті «дипломатична служба» ознаки – «державна служба особливого характеру» лише ускладнює законодавчий понятійний ряд («державна служба» – «дипломатична служба») додатковою проміжною складовою, що вимагає переосмислення усталеної теорії. Виправдати вказівку у такому понятті родової ознаки – «державна служба особливого характеру» можна лише існуючою законодавчою практикою та бажанням забезпечити подальший розвиток існуючих тенденцій у розбудові системи державної служби. Проте такий підхід вимагає не лише науково-теоретичного опрацювання категорій «державна служба загального характеру» та «державна служба особливого характеру», а й відповідної формалізації, прийняття базового законодавчого акту (на кшталт Закону України «Про систему державної служби» тощо).

Перейдемо до аналізу *видових ознак дипломатичної служби* – сутнісних рис, що властиві лише для цього виду служби та відрізняють його від інших. Передусім підкреслимо, що легальне поняття «дипломатичної служби» в частині врегулювання видових ознак містить деякі недоліки. По-перше, це певне перевантаження ознаками та часткове їх дублювання. Мова йде про таку видову ознаку як «професійність». Безумовно, дипломатична служба є професійною діяльністю, вимагає професійної підготовки та здобуття освіти, підвищення рівня професійної компетентності. Проте «професійність» як ознака навряд чи потребує закріплення саме у легальному понятті «дипломатична служба». Професійний характер є сутнісною рисою державної служби, що вже врегульовано Законом «Про державну службу». Тому, враховуючи наявні родово-видові зв'язки державної та дипломатичної служби, а також пропозицію закріпити родову ознаку

– «державна служба», вважаємо, що вказівка на професійний характер у понятті «дипломатична служба» є зайвою.

Інший недолік пов'язаний із формулюванням у легальному понятті мети дипломатичної служби. Зазначається, що така служба «пов'язана із реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном». Не зрозумілою є логіка законодавця у закріпленні складових мети дипломатичної служби. Співвідношення таких складових показує, що загальним поняттям є «реалізація зовнішньої політики». Інші складові легальної мети («захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин», «захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном») є окремими напрямками реалізації зовнішньої політики, проте далеко не єдиними. Виникає питання: «Чому у понятті закріплені саме наведені, а не інші напрями?».

Конституція України закріплює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права; передбачає незворотність європейського та євроатлантичного курсу України [277]. Своєю чергою питань зовнішньої політики стосуються і міжнародні договори України. Насамперед варто відзначити Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. (ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. із заявою). Ця угода передбачає розвиток та зміцнення політичного діалогу між сторонами в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес, що «сприятиме поступовій конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки» [633].

У контексті питання, що розглядається, важливого значення має Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. У ньому закріплені 16 засад зовнішньої політики України, лише окремими з яких є:

а) забезпечення національних інтересів і безпеки України; б) забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [478].

Таким чином, зовнішня політика є багатовимірним явищем, а її реалізація як бачимо, передбачає низку пріоритетів та складових. Останні реалізуються або безпосередньо дипломатичною службою або ж за її участі та сприяння. У такому разі можливими є два варіанти вдосконалення легального поняття «дипломатична служба»: а) або визначити в ньому всі напрями реалізації зовнішньої політики; б) або обмежитись загальним формулюванням – «реалізація зовнішньої політики», не виділяючи окремих напрямів. Перший шлях може видатись таким, що є найбільш правильним. Проте, на нашу думку, враховуючи значну кількість напрямів зовнішньої політики, таке поняття виглядало б досить громіздким та складним для застосування. Навряд чи у такий спосіб буде забезпечена оптимальна стислість як правило дефініювання. У зв'язку з цим у легальному понятті «дипломатична служба» пропонуємо обмежитись загальним формулюванням, ознакою – «реалізація зовнішньої політики України».

У різні періоди вченими виокремлювались ознаки дипломатичної служби, вносились пропозиції щодо вдосконалення поняття «дипломатична служба». Автори пропонували різні ознаки, відмінні за кількістю та видами. Наприклад:

– особливий вид публічної служби, тобто служба в органах публічної влади та супутніх ним спеціально утворених установах; 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. Унікальна галузева специфіка цієї служби пов'язана із ротацією дипломатичних кадрів у системі МЗС, відрядженням їх із центрального апарату до закордонних представництв, особливим характером служби за кордоном (А. О. Гончарова [125]);

– є видом державної служби; забезпечує практичну реалізацію зовнішньої політики, представляє і захищає інтереси держави у сфері міжнародних відносин; професійна діяльність громадян України, які займають посади в МЗС, його представництвах на території України та ЗДУ (Ю. В. Макаренко [322, с.42-43]);

– публічність; професійність, коли службовці за свою діяльність отримують грошову винагороду з державного бюджету; постійність, за якої службовці органів дипломатичної служби здійснюють свої повноваження на постійній основі як основний та єдиний вид легітимної діяльності; присвоєння особам, які працюють у дипломатичній службі дипломатичних рангів (Я. Б. Турчин, О. Н. Горбач, Л. О. Дорош, О. Я. Івасечко, У. В. Ільницька [165, с.9-10]).

Наведені вище підходи не є досконалими. Недоліки пов'язані з тим, що має місце змішання ознак дипломатичної служби; невпорядковане поєднання родових та видових рис; поряд із сутнісними ознаками пропонуються окремі несуттєві. Більш логічним на фоні інших виглядає підхід Ю. В. Макаренко. Проте і він має недоліки: дещо звужує ознаки дипломатичної служби, обмежуючи їх посадами лише в органах дипломатичної служби (згідно Закону посадові особи дипломатичної служби можуть бути переведені до інших державних органів); поряд із ознакою «реалізація зовнішньої політики» у понятті пропонується закріпити лише окремий напрямок її реалізації.

Ю. В. Іщенко [292, с.128], А. В. Кірмач, В. П. Тимощук та А. М. Школик [539, с.20-21] як особливість дипломатичної та консульської служби відзначають її «міжнародний характер», що, як справедливо зазначають вчені, «одночасно накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби». Особливості вступу та проходження дипломатичної служби пов'язуються із наявністю спеціальних вимог до претендентів на зайняття посад дипломатичної служби, порядком проведення конкурсу на їх зайняття та призначенням, особливим порядком службової кар'єри, підставами припинення дипломатичної служби та ін. Яскравою особливістю проходження вітчизняної дипломатичної служби, що відсутня у низці інших видів служби, є ротація –

планове заміщення посадовими особами посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби («унікальна галузева специфіка», за А. О. Гончаровою).

На нашу думку, при виробленні ознак, які доцільно закріпити у легальному понятті «дипломатична служба», варто зважати на найважливіші її особливості, сутнісні риси. Необхідним є комплексний підхід, що передбачає виділення з-поміж сутнісних ознак дипломатичної служби родових та видових рис. Перші є ознаками, що властиві загалом для державної служби та водночас виступають загальними для дипломатичної служби (публічний, професійний, політично неупереджений характер; спрямованість на виконання завдань та функцій держави; виплата заробітної плати державним службовцю за рахунок державного бюджету та ін.). Формалізацію родових ознак у легальному понятті пропонуємо забезпечити закріпленням, що «дипломатична служба – це державна служба».

Видові риси є спеціальними лише для дипломатичної служби, відрізняють її від інших видів державної служби. До видових ознак пропонуємо віднести такі:

1) *суб'єктна ознака* – дипломатична служба здійснюється спеціальними суб'єктами, якими є посадові особи дипломатичної служби. Специфіка кадрового складу вітчизняної дипломатичної служби полягає у його «двоїстому» характері. Згідно Закону «Про дипломатичну службу» посадові особи дипломатичної служби поділяються на: а) дипломатичних службовців – громадян України, які займають дипломатичні посади в органах дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримуються принципів дипломатичної служби; б) адміністративних службовців – громадян України, які займають посади державної служби в органі дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконують встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримуються принципів державної служби. Посадові особи дипломатичної служби мають особливий

правовий статус, а ті з них, які проходять службу за кордоном, наділяються дипломатичними привілеями та імунітетами, передбаченими міжнародним правом;

2) *посадова ознака* – дипломатична служба здійснюється на посадах не лише органів дипломатичної служби України, а й інших державних органів, що визначені Законом «Про дипломатичну службу». До органів дипломатичної служби України належать МЗС, його представництва на території України та закордонні дипломатичні установи України (Посольство України, Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві, Постійне представництво України при міжнародній організації, Представництво України при міжнародній організації, Місія України при міжнародній організації, консульська установа України). Органи дипломатичної служби складають основу системи органів управління закордонними справами.

Крім того, посадові особи дипломатичної служби можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у структурних підрозділах: а) Адміністрації Президента України (що забезпечують здійснення Президентом України повноважень у зовнішньополітичній сфері); б) Апарату Верховної Ради України (що забезпечують здійснення заходів з міжнародного співробітництва Верховної Ради України та представництво Голови Верховної Ради у зносинах з органами влади інших держав і міжнародними організаціями); в) Секретаріату Кабінету Міністрів України (що забезпечують здійснення заходів з міжнародного співробітництва Кабінету Міністрів та представництво Прем'єр-міністра України у зносинах з органами влади інших держав і міжнародними організаціями); г) державних органів, до завдань яких віднесено протидію зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян за межами України. У державних органах можуть утворюватись і посади дипломатичних радників [469];

3) *цільова ознака* дипломатичної служби полягає у визначенні її спрямованості на практичну реалізацію зовнішньої політики України.

Отже, на підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що у легальному понятті має бути закріплена родова належність дипломатичної служби та три її видові ознаки (суб'єктна, посадова та цільова). Пропонуємо змінити ч. 1 ст. 1

Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. і викласти її у такій редакції: *«Дипломатична служба – це державна служба, що здійснюється посадовими особами дипломатичної служби на посадах в органах дипломатичної служби, а також в інших державних органах, їх апараті (секретаріаті), що визначені цим Законом, з метою забезпечення реалізації зовнішньої політики України».*

Дипломатична служба – цивільна служба з частковою «мілітаризацією». Наукові джерела налічують значну кількість підходів до класифікації державної служби, виокремлення їх типів, видів, форм тощо. Проте, як слушно відзначає Ю. М. Старилів, загально визнано розподіляти державну службу на два види: цивільну та мілітаризовану. «Цивільна та мілітаризована служби можуть включати різні їх підвиди, що об'єктивно необхідні державі і створені для реалізації специфічних функцій та особливої внутрішньо-галузевої компетенції» [602, с.159]. Мілітаризована служба спрямовується на оборону України, пов'язується із носінням зброї, можливістю застосування примусу, присвоєнням військових звань та суворою субординацією, є детально регламентованою законодавством (у тому числі завдяки статутному регулюванню) та ін. Мілітаризованою є військова служба в ЗСУ, Національній гвардії України, СБ України та ін. Цивільна служба не передбачає виконання завдань зі збройного захисту та оборони Вітчизни. Основною відмінністю цивільної державної служби від мілітаризованої є використання невійськових методів, заснованих на переконанні.

Відносно подальшої диференціації цивільної та мілітаризованої служби у вітчизняній адміністративно-правовій науці єдиний підхід відсутній. Одні вчені поряд із мілітаризованою службою відзначають такі види державної цивільної служби, як функціональна та спеціалізована [54, с.21-22], інші – виділяють мілітаризовану, адміністративну та спеціалізовану державну службу [249, с.43] тощо.

У свою чергу слід констатувати переважну єдність наукових поглядів, по-перше, в частині виокремлення спеціалізованої державної служби; по-друге, щодо віднесення до неї дипломатичної служби. Дипломатичну службу вважають спеціалізованою В. Б. Авер'янов та О. Ф. Андрійко [6, с.29-30], Ю. П. Битяк [51, с.129], В. Я. Малиновський [325, с.16], С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова [249,

с.43], Ю. М. Старилів [602, с.159] та ін. Спеціалізований характер дипломатичної та інших видів державної служби пов'язували зі службою в окремих сферах (галузях) державного управління, службою в окремих державних органах, їх завданнями, функціями та повноваженнями, особливостями порядку проходження, наявністю спеціальних звань, специфікою регулювання тощо.

Наприклад, В. Б. Авер'янов та О. Ф. Андрійко, віднісши дипломатичну службу до спеціалізованої, останню характеризують як службу в тих органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежні, податкові, митні та ін.) [6, с.29-30]. Таку позицію поділяє й Ю. П. Битяк [51, с.32]. В. Л. Коваленко вказує, що спеціалізованою є служба в державних органах (включаючи деякі органи виконавчої влади), що мають спеціальний правовий статус (у тому числі служба в дипломатичних установах); до неї відносяться всі державні службовці, які мають спеціальні звання і працюють або служать в державних органах зі спеціальним статусом, що мають спеціальні та/або специфічні повноваження [366, с.23-24].

С. Д. Дубенко пропонує таке визначення: спеціальна служба – це реалізація спеціально встановлених у нормативно-правових актах повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, які мають яскраву галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (наприклад, суддя, державний нотаріус, дипломат) [177, с.13]. А. В. Кірмач, В. П. Тимошук та А. М. Школик підкреслюють, що «...спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих вузьких сферах» [539, с.20-21].

Загалом ми поділяємо висновки вчених щодо віднесення дипломатичної служби до цивільної спеціалізованої державної служби, проте вважаємо, що вони потребують певного уточнення. Безумовно, дипломатичну службу не можна характеризувати як мілітаризовану (не передбачає суворої субординації та виконання оборонних завдань зі «зброєю в руках», виключає застосування примусу і т.д.), проте в окремих випадках все ж має місце часткова її «мілітаризація». Така специфіка пов'язана із передбаченою законодавством

України можливістю проходження дипломатичної служби працівниками інших державних органів (як-от з числа військовослужбовців, поліцейських та ін.).

Відповідно до ст. 23 Закону «Про дипломатичну службу» працівники інших державних органів можуть проходити дипломатичну службу в органах дипломатичної служби, якщо їхня професійна діяльність пов'язана із забезпеченням реалізації повноважень відповідних державних органів у сфері зовнішніх зносин. Порядок, строки та особливості вступу і проходження дипломатичної служби в органах дипломатичної служби відповідними особами, їх гранична чисельність та перелік ЗДУ, до яких відряджаються такі особи, визначаються Президентом України. З працівниками інших державних органів, які переведені на посаду в ЗДУ на час довготермінового відрядження, укладається контракт про проходження дипломатичної служби. Працівникам інших органів, направленим у довготермінове відрядження до ЗДУ, після завершення такого відрядження надається з урахуванням їхньої професійної компетентності рівнозначна посада в тому державному органі, з якого вони були переведені. Отже, мова йде про тимчасове «включення» до кадрів дипломатичної служби працівників інших державних органів, які по закінченню контракту повертаються до свого відомства.

Проведене дослідження показало, що на посадах військових аташе (аташе з питань оборони) у низці ЗДУ проходять дипломатичну службу представники Міністерства оборони України (постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін і доповнень до переліку посад і кількісного складу апарату військових аташе при дипломатичних представництвах України за кордоном» від 30.07.1998 р. [466]). Свого часу до посольств України в Білорусі, Молдові, Польщі, Румунії, Словаччині, Угорщині та РФ були відряджені представники Державної прикордонної служби України (постанова Кабінету Міністрів України «Про введення до штатного розпису посольств України в суміжних державах посад дипломатичних працівників з прикордонних питань» від 28.09.1996 р. [458]). Відома й практика проходження служби у складі ЗДУ представників МВС України [143], Державної митної служби України [462] та ін.

Знаходження на дипломатичній службі представників вказаних державних органів спричиняє своєрідну «мілітаризацію» цієї служби на тих напрямках, де задіяні такі працівники. Така «мілітаризація» проявляється у особливому кадровому складі відповідних посад дипломатичної служби, завданнях та функціях, особливостях підпорядкування службовців, правовому регулюванні та ін. Проілюструємо це на прикладі військового аташе. Ним є військовослужбовець з числа осіб офіцерського складу, який призначається наказом Міністра оборони України після попередніх консультацій з МЗС [546, с.82]. Завданнями військового аташе є: представництво Міністерства оборони України у відносинах з органами влади держави перебування; збір інформації про збройні сили держави перебування, стан їх бойової готовності, кількісний та якісний склад, технічне оснащення тощо; розвиток співробітництва з питань безпеки та оборони між Україною і державною перебування та ін. [719, с.372-382]. Військовий аташе перебуває у подвійному підпорядкуванні – щодо Міністерства оборони України та МЗС (Надзвичайного і Повноважного Посла України у державі перебування). У підпорядкуванні військового аташе Міністерству оборони України наявна жорстка субординація, притаманна для військової служби. При проходженні дипломатичної служби за військовим аташе зберігається наявне у нього військове звання, він продовжує носити встановлену законодавством України військову форму одягу та знаки розрізнення. По суті, військовий аташе є військовослужбовцем, який тимчасово проходить дипломатичну службу.

Види дипломатичної служби. Визначення видів дипломатичної служби є проблемою, яка у вітчизняній адміністративно-правовій науці майже не ставилась. Вважаємо, що виокремлення видів є необхідним на шляху комплексного пізнання дипломатичної служби, створення передумов для диференціації правового регулювання її організації та проходження.

Для поділу дипломатичної служби на види можливим є обрання різних критеріїв. Традиційно виокремлюють «консульську службу» [Див.: 278]. Такий підхід, як видається, має критерієм напрямом діяльності дипломатичної служби і, безумовно, є допустимим. Консульською можна вважати дипломатичну службу,

яка полягає у діяльності посадових осіб дипломатичної служби на посадах Департаменту консульської служби МЗС, посольствах та консульських установах України (Генеральному консульстві України, Консульстві України, Віце-консульстві України та Консульському агентстві України) з метою реалізації консульських функцій, визначених законодавством. Ґрунтуючись на критерії напрямку діяльності, можна виділяти й інші види дипломатичної служби: «протокольну дипломатичну службу» (реалізація функцій дипломатичного протоколу); «правову (юридичну) дипломатичну службу» (діяльність, пов'язана із договірною-правовою роботою та юридичним забезпеченням); «військово-дипломатичну службу» (розвиток співробітництва у сфері безпеки та оборони); «економіко-дипломатичну службу» (розвиток економічного співробітництва) та ін.

Іншим критерієм може стати місце проходження дипломатичної служби. Цей критерій є важливим для нашого адміністративно-правового дослідження, адже результат поділу на його основі дозволяє вдало показати найважливіші відмінності організації та правового забезпечення видів дипломатичної служби. Такий поділ вважаємо є найбільш загальним та може стати основою для подальшого більш подрібненого поділу дипломатичної служби на види. Таким чином, з-поміж видів дипломатичної служби пропонуємо виокремлювати такі:

1) внутрішньодержавна дипломатична служба – професійна діяльність посадових осіб дипломатичної служби, яка провадиться з метою реалізації зовнішньої політики на посадах в державних органах, що знаходяться в Україні. Вона має підвиди: а) централізована – дипломатична служба на посадах в МЗС та його представництвах на території України; б) децентралізована – дипломатична служба на посадах в Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України та інших державних органах, метою якої є сприяння у здійсненні цими органами повноважень у сфері зовнішньої політики;

2) закордонна дипломатична служба – професійна діяльність посадових осіб дипломатичної служби, які перебувають у довготерміновому відрядженні та проходять службу на посадах в закордонних дипломатичних установах, що

функціонують на території іноземних держав (посольствах та консульських установах України, постійних представництвах при міжнародних організаціях та ін.);

3) міжнародна дипломатична служба – професійна діяльність посадових осіб дипломатичної служби, які були направлені на роботу до секретаріатів міжнародних організацій за квотою України та займають в них відповідні посади (наприклад, ООН). Такі посадові особи перетворюються на службовців міжнародних організацій (міжнародних службовців). Для позначення такої діяльності іноді використовують термін «міжнародна цивільна служба» – діяльність осіб, які складають персонал міжнародних міжурядових організацій, відповідно до статутів таких організацій в інтересах всіх її держав-членів [163, с.447]. Після завершення контракту з міжнародними організаціями службовці, які були направлені Україною, повертаються та працевлаштовуються відповідно до законодавства про дипломатичну службу.

Підсумовуючи, підкреслимо, що дипломатична служба займає особливе місце в системі державної служби в Україні, може бути охарактеризована як цивільна спеціалізована державна служба з частковою «мілітаризацією». Дипломатична служба є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення функціонального, організаційно-структурного та інституційного підходів до її розуміння. При цьому при визначенні поняття «дипломатична служба» у Законі «Про дипломатичну службу» доцільно використовувати саме функціональний підхід, відзначати родову належність дипломатичної служби до державної служби, а також її видові відмінності (суб'єктний склад, посади, на яких громадяни України проходять дипломатичну службу, та її мету).

2.2 Принципи дипломатичної служби України

В умовах реформування дипломатичної служби України важливого значення набуває дослідження принципів дипломатичної служби як основоположних засад її організації та функціонування. Принципи дипломатичної служби відзначаються нормативністю у регулюванні державно-службових відносин, а їх дотримання є

одним із основних обов'язків посадових осіб дипломатичної служби. У сукупності вони складають «філософію» дипломатичної служби, що не лише відображає рівень розвитку суспільства і держави, існуючі цінності та традиції, а й є базовим дороговказом на шляху вдосконалення цієї служби. За висловом А. Файоля, «без засад ми обертаємось в темряві, в хаосі... Засада є тим морським ліхтарем, що дозволяє нам зорієнтуватися...» [365, с.311-312]. У зв'язку з цим актуальним є аналіз як системи принципів дипломатичної служби, так і змісту окремих їх видів.

Варто зазначити, що законодавче врегулювання принципів дипломатичної служби для більшості держав світу не є характерним. При цьому у державах, де таке врегулювання має місце, підхід до закріплення принципів залежить від існуючої моделі дипломатичної служби, особливостей її співвідношення із державною (публічною) службою. У більшості відповідних держав дипломатична служба визначається видом державної служби, а тому принципи, що врегульовані профільними законами про державну службу, поширюються і на дипломатичну службу (наприклад, КНР [128, с.401-426] та ін.). Рідше принципи дипломатичної служби визначаються у профільному законі (як-от у Законі Грузії «Про дипломатичну службу» від 2007 р. [382]). Оригінальним є підхід Закону США «Про закордонну службу» від 1980 р., у якому закріплюються принципи не Закордонної служби, а «принципи заслуг» («merit principles») як основа для прийняття кадрових рішень у цій службі [765].

Вітчизняний підхід до врегулювання принципів дипломатичної служби полягає у закріпленні таких принципів у Законі «Про дипломатичну службу» із вказівкою, що до них належать також «інші принципи, визначені Законом «Про державну службу» [474]. Отже, згідно чинного законодавства до принципів дипломатичної служби належать: а) загальні – принципи державної служби, закріплені Законом «Про державну службу» (верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабільність); б) спеціальні – принципи, передбачені Законом «Про дипломатичну службу» (патріотизм, відстоювання національних інтересів України, пріоритет прав та свобод людини і

громадянина, демократизм і законність, гуманізм і соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, порядність, належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни).

Однак стан врегулювання принципів дипломатичної служби України не можна назвати досконалим з деяких причин: по-перше, це змістовні недоліки, що пов'язуються із визначенням переліку та змісту таких принципів; по-друге, неузгодженістю положень законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині визначення відповідних принципів. Навряд чи можна сказати, що відносно дипломатичної служби принципи, передбачені законом «Про державну службу», доповнюються принципами із Закону «Про дипломатичну службу». Лише формальний погляд, а не змістовний аналіз дозволяє охарактеризувати їх як такі, що взаємодоповнюються (як загальні та спеціальні). По суті, має місце істотне дублювання принципів у двох законах (щодо принципів законності, патріотизму, професіоналізму та ін.), термінологічна та змістовна неузгодженість (наприклад, в Законі «Про дипломатичну службу» професіоналізм, компетентність та об'єктивність визначаються як окремі принципи, а у Законі «Про державну службу» принцип професіоналізму охоплює «компетентне, об'єктивне ... виконання посадових обов'язків»). Крім того, привертає увагу, що Закон «Про дипломатичну службу», на відміну від Закону «Про державну службу», не містить нормативного визначення змісту принципів, а тому застосування положень цих законів у сукупності навряд чи буде ефективним.

Необхідність вдосконалення законодавчого регулювання принципів дипломатичної служби підтверджується і результатами опитування посадових осіб дипломатичної служби. На питання «Чи вважаєте Ви доцільним внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» щодо принципів дипломатичної служби?» 47,1 % респондентів відповіли «Так». При цьому більшість із них (73,5 %) відзначили, що «у Законі «Про дипломатичну службу» слід закріпити лише спеціальні принципи дипломатичної служби, які доповнюватимуться загальними принципами державної служби, передбаченими Законом «Про державну службу». На думку ж 26,5 % з них, «у Законі «Про

дипломатичну службу» слід виключити норму, яка передбачає перелік принципів дипломатичної служби, та зазначити, що вони є такими ж як і принципи державної служби, передбачені Законом «Про державну службу».

Подальше вдосконалення принципів дипломатичної служби України, на нашу думку, має здійснюватися двома основними напрямками. По-перше, це перегляд переліку та змісту існуючих принципів дипломатичної служби, а також доповнення законодавства новими принципами. Виконання цих завдань не завжди має зводитись лише до вдосконалення профільного закону. У низці випадків більш доцільним є вдосконалення загальних принципів державної служби, передбачених Законом «Про державну службу». По-друге, необхідним є узгодження законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів. Враховуючи родово-видові зв'язки державної та дипломатичної служби, вважаємо, що в Законі «Про дипломатичну службу» мають залишитися лише принципи, властиві саме дипломатичній службі (спеціальні принципи дипломатичної служби), та їх нормативні визначення.

При внесенні конкретних пропозицій щодо вдосконалення принципів дипломатичної служби базовим орієнтиром має лишатись обраний курс на перехід від пострадянської дипломатичної служби до дипломатичної служби європейського зразка як ефективного, професійного, патріотичного інституту, орієнтованого на забезпечення прав громадян та здатного своєчасно і адекватно реагувати на існуючі у світі виклики і загрози [154]. Іншим орієнтиром при конструюванні принципів має стати врахування специфіки сфери, в якій реалізується дипломатична служба, а також передбачених Конституцією і законами України принципів (засад) зовнішньої політики України, принципів міждержавних відносин, передбачених нормами міжнародного права.

Новий Закон «Про державну службу» від 10.12.2015 р. хоч і містить недоліки, проте по праву вважається прогресивним в частині закріплення принципів державної служби (у контексті як їх видів, так і визначення). Він містить принципи, що не були передбачені попереднім Законом «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (добросесність, політична неупередженість, прозорість,

стабільність та ін.), у зв'язку з чим заклав передумови для адаптації вітчизняної моделі державної служби до європейських стандартів. Врегульовані в Законі «Про державну службу» принципи значною мірою враховують рекомендації міжнародних організацій, зокрема ЄС та Ради Європи (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців у Європі», Рекомендації SIGMA «Принципи державного управління» та ін.).

Особливістю є те, що в Законі України «Про державну службу» не лише наводиться перелік принципів державної служби, а й дається їм нормативне визначення [Див.: 471, ст. 4]. Такий підхід, як підкреслюють Т. О. Коломоєць та М. О. Германюк, не є характерним для законодавства держав-членів Європейського Союзу, за виключенням Закону Литви «Про публічну службу» [266, с.156-157]. Подальший розвиток принципів, що закріплені Законом України «Про державну службу» (загальних принципів дипломатичної служби), вимагає як вдосконалення їх існуючої редакції, так і нормативного доповнення їх переліку новими принципами державної служби (як-от «забезпечення захисту права на державну службу» і «релігійна нейтральність»), про які піде мова далі.

Забезпечення захисту права на державну службу. Важливого значення для ефективності дипломатичної служби має дотримання та захист прав її посадових осіб. Відчуття захищеності, доповнюючись реалізацією принципу стабільності, створює підґрунтя для професійного, добросовісного та політично нейтрального виконання посадових обов'язків. Натомість порушення прав посадових осіб дипломатичної служби, створення перешкод у їх реалізації за умови відсутності ефективної системи гарантування та захисту права на дипломатичну службу негативно відзначаються на бажанні службовців виконувати обов'язки професійно та добросовісно, штовхають на пошук гарантій та захисту, що не врегульовані законодавством (тіньових «покровителів» тощо), стають детермінантом розвитку корупції та політизації, порушень політичної нейтральності.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» № R (2000) 6 від 24.02.2000 р. передбачає, що для захисту своїх прав у відносинах з роботодавцем публічні службовці повинні мати засоби

правового захисту в суді чи іншій незалежній установі [539, с.702]. Відповідно до Закону «Про державну службу» можливим є адміністративне (до керівника державної служби) та судове оскарження. У разі порушення прав або виникнення перешкод у реалізації прав державний службовець може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації (з правом вимоги від такого керівника утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів). У разі неотримання в установленій строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби службовець може звернутися із відповідною скаргою до суду [471]. Такий стан законодавчого забезпечення захисту права на державну службу не є досконалим (у низці випадків нанівець зведені можливості адміністративного оскарження).

На нашу думку, в умовах істотної політизації та існуючих тенденцій у державній службі значною мірою актуалізується необхідність нормативного закріплення та практична реалізація такого принципу як «забезпечення захисту права на державну службу». Забезпечення його реалізації нами пов'язується із ефективністю судового оскарження, а також створенням додаткових гарантій дотримання прав громадян при вступі на державну службу та прав державних службовців при проходженні служби. Такою гарантією може стати утворення та функціонування колегіального органу із розгляду скарг державних службовців – Комісії із захисту права на державну службу. Подібні адміністративні органи за сучасних умов функціонують у низці зарубіжних держав (США, Франції та ін.) та забезпечують ефективний позасудовий захист права на державну службу від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (при проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби, оцінюванні службової діяльності, оплаті праці, звільненні та ін.). На думку фахівців, власне саме існування таких квазісудових структур є важливою гарантією дотримання прав державних службовців та недопущення зловживань керівників [397, с.59].

Пропонуємо такий зміст принципу: *«забезпечення захисту права на державну службу – гарантування права громадян та державних службовців на оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних*

повноважень, якими порушуються та (або) створюються перешкоди у реалізації їх прав під час вступу на державну службу або її проходження, у тому числі шляхом звернення до Комісії з питань захисту права на державну службу, створення умов для реалізації права на таке оскарження».

Релігійна нейтральність. Релігійна нейтральність серед принципів державної служби відсутня, хоча на доцільність її закріплення звертали уваги неодноразово. Особливого звучання релігійна нейтральність набуває у контексті специфіки дипломатичної служби, посадові особи якої щоденно взаємодіють не лише з громадянами України (які сповідують різні релігії або не сповідують жодної), а й представниками різних іноземних держав, культур та світоглядів.

Вперше на рівні офіційних документів про релігійну нейтральність державної служби йшлося у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента від 22.07.1998 р. «Політична та релігійна нейтральність» у ній відзначались серед базових принципів, на яких повинна будуватись державна служба для успішної реалізації цілей та завдань держави. У юридичній науці для позначення відповідного принципу пропонуються різні терміни: «політична та релігійна нейтральність» (С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова) [249, с.40], «політична та конфесійна нейтральність» (Є. С. Черноног) [721, с.200], «світськість державної служби» (М. О. Шахов) [725, с.4]. Послугуються іноді й терміном «релігійна неупередженість» державної служби.

Щодо останнього терміну – «релігійної неупередженості», то на перший погляд він може видатись вдалим, адже найкраще би «вписався» в термінологічний апарат чинного Закону «Про державну службу», гармонійно сприймався б поряд із принципом «політичної неупередженості» державної служби (п. 8 ст. 4). Проте вважаємо за доцільне використовувати саме поняття «релігійна нейтральність», котре, на нашу думку, найбільш точно відображає сутність досліджуваного принципу. Справа в тому, що зміст поняття «неупереджений» («упереджений») етимологічно пов'язується із відсутністю (наявністю) саме негативного ставлення до когось або чогось. «Неупереджений» у тлумачних словниках розкривається як такий, що «не має обманної, негативної,

заздалегідь сформованої думки» [90, с.783]. Відповідно використання терміну «неупереджений» є не зовсім вдалим, оскільки передбачає лише часткове відображення змісту відповідного принципу. Натомість «нейтральний» означає той, що не належить до жодної із сторін; не приєднується до жодної із сторін, а зберігає нейтралітет [90, с.764]. Нейтральність, передбачаючи відсутність будь-якого особливого ставлення до певної сторони, є характеристикою, що поряд з іншим виключає прояви упередженості. Виходячи із таких аргументів, погоджуємось із Т. О. Коломoeць й відносно назви іншого, спорідненого до релігійної нейтральності за метою принципу – «політичної неупередженості», яку варто змінити на «політичну нейтральність» [266, с.135].

Незважаючи на відсутність закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби у чинному Законі «Про державну службу», окремі його складові сьогодні все ж врегульовані іншими актами (насамперед у контексті правил етичної поведінки). Зокрема, слід відзначити Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., у ст. 41 якого закріплено правило етичної поведінки «неупередженість» (діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, *релігійні* або інші особисті погляди та переконання). Наказ НАДС «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. передбачає, що «державні службовці ... зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, *релігійні* або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій».

Однак сучасний стан нормативного регулювання релігійної нейтральності державної служби є далеко не досконалим. Низка складових цього принципу так і не отримали чіткого закріплення або регулюються фрагментарно. При цьому існуючі нормативні приписи у відповідній сфері не систематизовані та закріплюються актами різної юридичної сили. Положення Конституції України від 28.06.1996 р., Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»

від 23.04.1991 р. та інших актів у сфері державно-церковних відносин, на жаль, не отримали належного розвитку та деталізації щодо правового статусу державних службовців у законодавстві про державну службу.

За офіційними даними станом на 01.01.2019 р. в Україні нараховувалось 36739 релігійних організацій різних конфесій (християнства, юдаїзму, ісламу та ін.) [203]. Україна як демократична і багатоконфесійна держава, у якій церква відділена від держави, безумовно має дбати про гарантування ідеологічного плюралізму, терпимості, запобігання дискримінації за ознакою віросповідання. За виразом Ю. Хабермаса, «...сучасна конституційна держава створена, крім всього іншого, для того, щоб забезпечити мирний релігійний плюралізм. Тільки світоглядно нейтральне здійснення панування світської влади, засноване на конституції правової держави, може гарантувати рівноправне та толерантне співіснування різних релігійних спільнот, як і раніше, непримиримих в суті своїх світоглядів чи доктрин» [702, с.8]. На думку Б. Мелкевіка, «толерантність має бути душею інституцій. Вона більше не є суто вимогою поваги до інших, а вже інституціональним зобов'язанням, яке визначає справедливе суспільство, тобто те, що поважає певну сукупність особистих прав» [349, с.19].

Ініціативи відносно врегулювання релігійної нейтральності державної служби вже неодноразово виходили й від громадськості. Можна відзначити електронну петицію до Президента України (№ 22/070746-еп від 21.08.2019 р.), в якій пропонувалось «заборонити державним службовцям та освітянам пропагувати релігію у робочий час»; вказувалось, що «державні службовці повинні проявляти релігійну нейтральність, бути однаково віддаленими від всіх релігій та конфесій під час виконання ними своїх обов'язків»; наголошувалось, що «публічне пропагування певної релігії державними службовцями ображає почуття та дискримінує невіруючих і представників інших релігій та конфесій» [181].

Враховуючи надзвичайну «чутливість» питання щодо права громадян на свободу віросповідання (як державних службовців, так і інших громадян), виробленню та конструюванню змісту законодавчих приписів щодо релігійної нейтральності державної служби варто приділити особливу увагу та аналіз. При

цьому необхідно: по-перше, виходити із положень Конституції України, які передбачають право людини на свободу світогляду і віросповідання та особливості обмеження його здійснення, а також зважати на закріплену конституційну модель взаємовідносин в Україні між церквою (релігійними організаціями) і державою, її деталізацію у поточному законодавстві України; по-друге, необхідно обов'язково враховувати й взяті на себе Україною міжнародні зобов'язання у сфері забезпечення права на свободу думки, слова і релігії, що передбачаються міжнародними договорами України.

Релігійна нейтральність державної служби та Конституція України. У світі існують різні моделі взаємодії церкви та держави [Див.: 106, с.176]. Вітчизняна конституційна модель передбачає відділення держави від церкви, закладає передумови для розбудови України як світської держави. П. М. Рабінович, коментуючи Конституцію України, безпосередньо вказує, що «Україна є світською державою» [276, с.260].

У ст. 35 Конституції України закріплене одне із основних особистих прав – право на свободу світогляду і віросповідання, котре, на думку деяких науковців, не лише концептуально, а й історично є першим правом людини [69, с.71]. Це конституційне право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Закріплено, що здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана як обов'язкова. Право на свободу світогляду і віросповідання корелює зі ст. 15 Конституції України, а також пов'язане з іншими конституційними правами (на свободу думки і слова (ст. 34), на свободу об'єднання (ст. 36), збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації (ст. 39) та ін.).

Наведені вище конституційні норми мають вихідне значення: по-перше, при з'ясуванні змісту права державного службовця на свободу світогляду і

віросповідання; по-друге, при врегулюванні правового статусу державних службовців, а саме: а) визначенні їх обмежень у реалізації права на свободу світогляду і віросповідання; б) покладенні на службовців певних обов'язків у відносинах із релігійними організаціями; по-третє, при визначенні конституційної мети, яка уможлиблює обмеження права державних службовців на свободу світогляду і віросповідання (в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших людей).

Модель державно-церковних відносин, визначена Конституцією України, передбачає взаємні зобов'язання, з однієї сторони, держави, її органів, посадових та службових осіб, з іншої – релігійних організацій. Положення Конституції України набули розвитку в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. [520]. У ст. 5 цього Закону міститься низка приписів (переважно, зобов'язального і заборонного характеру), спеціально спрямованих на реалізацію конституційної моделі відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави. Такі норми можна поділити на два основні види:

а) норми, що адресовані релігійним організаціям (релігійні організації не виконують державних функцій; не беруть участь у діяльності політичних партій і не надають їм фінансової підтримки; не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній; зобов'язані дотримуватись вимог законодавства та ін.);

б) норми, що адресовані державі (державою захищає права і законні інтереси релігійних організацій; сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать законодавству; держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії щодо іншої не допускається та ін.) [660, с.68].

Інтерес для нашого дослідження становить насамперед остання група норм, адже заборони та зобов'язання, які ними покладаються на державу, мають об'єктивно відображатись на правовому статусі державних службовців. У науці вже неодноразово зверталась увага на залежність законодавчих положень, які визначають світський характер держави, і правового статусу державних службовців (С. Г. Сергієнко [578, с.103], Є. Л. Стрельцов [609, с.76] та ін.).

Релігійна нейтральність державної служби та міжнародні договори України. Свобода совісті та віросповідання є правом людини, що гарантоване міжнародним правом (Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. та ін.).

Невід'ємною складовою міжнародного каталогу прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (далі – ЄКПЛ). У ч. 1 ст. 9 закріплено, що кожен має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право охоплює свободу змінювати релігію або переконання, сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання і дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно. У ч. 2 ст. 9 передбачено можливість обмеження свободи сповідувати релігію або переконання, проте за умови, що такі обмеження: а) встановлені законом; б) є необхідними в демократичному суспільстві; в) здійснюються в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Свобода думки, совісті і релігії тісно пов'язана з іншими правами та свободами, гарантованими ЄКПЛ (свободою вираження поглядів (ст. 10), свободою зібрань та об'єднань (ст. 11), заборонаю дискримінації (ст. 14) та ін.).

Більш конкретний зміст свободи думки, совісті і релігії, особливості її реалізації та обмеження можуть бути сформульовані завдяки практиці ЄСПЛ, юрисдикція якого поширюється на питання тлумачення і застосування ЄКПЛ.

ЄКПЛ та практика ЄСПЛ як авторитетні правові джерела при вирішенні поставлених перед нами завдань мають важливе значення: по-перше, вони є корисними у з'ясуванні змісту та складових права державних службовців на

свободу думки, совісті і релігії, а відповідно виокремлення з їх переліку тих прав, у здійсненні яких державні службовці можуть бути законодавчо обмежені, не порушуючи взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань; по-друге, положення Конвенції та рішення ЄСПЛ можуть бути використані при визначенні мети (умов), які згідно міжнародних норм вважаються легітимними для обмеження державних службовців у здійсненні їх права на свободу релігії; по-третє, ЄСПЛ, вирішуючи належні до його юрисдикції справи, у своїх рішеннях сформулював низку фундаментальних правових позицій, які стосуються видів та змісту обов'язків держави, її посадових і службових осіб стосовно гарантування та забезпечення права на свободу думки, совісті і релігії.

Аналіз норм ЄКПЛ та практики ЄСПЛ дозволяє виокремити основні елементи юридичного змісту права на свободу думки, совісті і релігії:

– право мати, обирати для себе та змінювати, сповідувати або не сповідувати релігійні й інші переконання, а також право не сповідувати жодної релігії (рішення ЄСПЛ у справах «*X. проти Об'єднаного Королівства*» («*X. v. the United Kingdom*») від 12.03.1981 р. [555] та ін.);

– право діяти відповідно до своїх релігійних переконань та віросповідання – проповідувати, пропагувати і поширювати свої переконання, а також вільно відправляти культу, проводити індивідуально або колективно релігійні обряди. Зокрема, сюди належить і так зване «право навертати до релігії» (прозелітизм), право переконувати та схилити інших осіб до певної релігії, у тому числі через релігійне «учення» (рішення ЄСПЛ у справі «*Ларіссіс та інші проти Греції*» («*Larissis and Others v. Greece*») від 24.02.1998 р. [551] та ін.);

– право на таємницю своїх релігійних та інших переконань;

– право на нейтральне ставлення держави до законних форм реалізації свободи думки, совісті і релігії (рішення у справах «*Гасан і Чауш проти Болгарії*» («*Hasan and Chaush v. Bulgaria*») від 26.10.2000 р. [548], «Партія «Рефах» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*») від 13.02.2003 р. [553] та ін.);

– право не бути ображеним у своїх релігійних переконаннях (рішення ЄСПЛ у справі *«Інститут Отто-Премінгер проти Австрії» («Otto-Preminger-Institut v. Austria»)* від 20.09.1994 р. [549] та ін.).

При виробленні підходу щодо врегулювання релігійної нейтральності державної служби в Україні важливо розуміти, що серед складових свободи думки, совісті і релігії виділяють два аспекти – внутрішній та зовнішній. Право особи обирати для себе релігію та віросповідання, змінювати їх, відмовлятися від релігії або віросповідання тощо становить внутрішній аспект свободи думки, совісті і релігії. Інші складові цієї свободи, що пов'язані із вираженням особою своєї релігії або віри, складають її зовнішній аспект. Як підкреслюють І. В. Яковюк та В. М. Сорокун, зовнішній аспект права на свободу релігії, на відміну від його внутрішнього аспекту, не є абсолютним, а може бути обмеженим з легітимною метою (права інших осіб, публічний порядок, публічний інтерес тощо) [619, с.206]. Отже, відносно закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби мова може йти лише про обмеження зовнішнього аспекту права державних службовців на свободу релігії.

На допустимість *обмеження права на свободу релігії* з підстав захисту прав і свобод інших осіб ЄСПЛ звертав увагу неодноразово. Наприклад, у рішенні у справі *«Коккінакіс проти Греції» («Kokkinakis v. Greece»)* від 25.05.1993 р. підкреслюється, що у демократичних суспільствах, де серед населення співіснують низка релігій, свобода сповідувати релігію або переконання може бути обмежена з метою примирення інтересів різних груп та гарантування поваги до переконань кожного [550]. Окремі рішення ЄСПЛ стосуються безпосередньо обмеження права державних службовців на свободу релігії. У рішенні у справі *«Партія «Рефах» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey»)* від 13.02.2003 р. йдеться про те, що задля виконання ролі нейтрального і неупередженого організатора реалізації релігійних переконань держава має право покласти на певних державних службовців, які будуть виступати від її імені, обов'язок утримуватись від участі в діяльності релігійних рухів [553].

Обов'язки держави із забезпечення права на свободу думки, совісті і релігії. ЄСПЛ найчастіше акцентує увагу на обов'язку держави лишатись нейтральною та неупередженою у відносинах з різними релігіями, віросповіданнями та переконаннями (рішення ЄСПЛ у справах «Гасан і Чауш проти Болгарії» («*Hasan and Chaush v. Bulgaria*») від 26.10.2000 р. [548] та ін.), адже автономія релігійної общини є необхідним компонентом плюралістичного демократичного суспільства, в якому співіснують декілька релігій або деномінацій однієї релігії [779]. Нейтральність і неупередженість держави передбачає заборону необґрунтованого втручання у внутрішні справи релігійних організацій, у тому числі у конфлікти між двома групами віруючих та спробу примусити розколоту релігійну общину до єднання. На думку ЄСПЛ, у держави відсутні обов'язки щодо додаткового втручання у внутрішню організацію церкви для відновлення контролю заявника над майном, поновлення на посадах священників, прийняття або виключення членів (рішення у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» («*Svyato-Mukhaylivska parafiya v. Ukraine*») від 14.06.2007 р. [554] та ін.).

Проте з позиції ЄСПЛ, вимоги нейтральності та неупередженості держави не виключають й оцінки органами влади діяльності релігійних організацій з точки зору можливого спричинення ними шкоди або створення загрози громадському порядку. У рішенні у справі «Мануссакіс та інші проти Греції» («*Manoussakis and Others v. Greece*») від 26.09.1996 р. ЄСПЛ відзначив, що держава має право перевіряти чи не здійснює певний рух, немов би переслідуючи релігійні цілі, діяльність, котра спричиняє шкоду населенню [552].

На підставі вищенаведеного релігійну нейтральність як принцип державної служби в Україні пропонуємо розуміти у вузькому та широкому сенсі. У вузькому значенні цей принцип зводиться лише до так званої «статусної складової» – покладення на державних службовців обмежень (обов'язків, заборон), що формують вимоги щодо релігійної нейтральності як складову їх правового статусу. У широкому ж сенсі цей принцип, крім вимог релігійної нейтральності державних службовців, включає також так звану «антидискримінаційну складову» – заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність

необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг громадянам з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або ставлення до релігії під час вступу і проходження державної служби.

Що стосується «антидискримінаційної складової» релігійної нейтральності, то у чинному Законі «Про державну службу» вона вже врегульована, адже охоплюється змістом принципу рівного доступу до державної служби (п. 7 ст. 4). У зв'язку з цим вважаємо, що при розробці та внесенні змін і доповнень до Закону мова має йти про закріплення саме вузького підходу до розуміння релігійної нейтральності державної служби [Дет. див: 660].

Пропонуємо ч. 1 ст. 4 «Принципи державної служби» Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8¹ та викласти його в такій редакції: *«релігійної нейтральності – недопущення впливу релігійних переконань або переконань, що заперечують сповідування будь-якої релігії, на дії, бездіяльність та рішення державного службовця, а також дотримання ним інших вимог, передбачених ст. 10¹ цього Закону»*. Крім того, варто доповнити Розділ II «Правовий статус державного службовця» Закону ст. 10¹ «Релігійна нейтральність» у такій редакції:

«1. Державний службовець повинен:

1) виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх належності або неналежності до релігійних організацій, релігійних переконань або переконань, що заперечують сповідування будь-якої релігії;

2) сприяти встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості між громадянами, які сповідують або не сповідують релігію, релігійними організаціями;

3) не допускати дискримінації громадян з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або переконання, що заперечують сповідування будь-якої релігії, а також релігійних організацій.

2. Державний службовець не має права:

1) під час виконання посадових обов'язків демонструвати свої релігійні переконання або переконання, що заперечують сповідування будь-якої релігії,

вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до релігії та/або релігійних організацій;

2) втручатись у діяльність релігійних організацій, крім випадків, передбачених законом;

3) залучати, використовуючи службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до релігійних організацій та/або їх діяльності;

4) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в цілях релігійної діяльності або зміни ставлення інших осіб до релігії».

На сучасному етапі розвитку дипломатичної служби України особливого значення має такий її загальний принцип як *політична неупередженість*. У п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу» він розкривається як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Отже, чинна редакція цього принципу обмежує його зміст встановленням вимог до державних службовців (у тому числі посадових осіб дипломатичної служби). У свою чергу, вивчення зарубіжного досвіду свідчить на користь доцільності сприйняття принципу політичної неупередженості у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до державних службовців, у тому числі посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.). Про широке розуміння принципу політичної неупередженості детальніше йтиметься у підрозділі 3.4.

Перейдемо до спеціальних принципів дипломатичної служби. Принципи, врегульовані в Законі «Про дипломатичну службу», повинні відображати специфіку організації та діяльності саме дипломатичної служби. До таких принципів, на наше переконання, варто віднести: а) забезпечення національних інтересів України; б) лояльність до іноземних держав; в) ротацію; г) єдність.

Забезпечення національних інтересів України. Принцип «відстоювання національних інтересів України» сьогодні закріплений Законом «Про

дипломатичну службу» та загалом має бути збережений, проте з певними термінологічними корективами та нормативним визначенням. Національні інтереси України визначаються у Законі України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 р. як «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян». До фундаментальних національних інтересів України належать: 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в ЄС та в НАТО, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Пріоритети національних інтересів мають визначатися Стратегією національної безпеки України. Захищеність національних інтересів України від реальних та потенційних загроз і становить зміст поняття «національна безпека України» [512].

Відповідно до чинного законодавства МЗС здійснює функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони (ЗСУ, МВС України, СБ України, розвідувальні органи та ін.).

Віднесення органів дипломатичної служби до системи забезпечення національної безпеки є традиційним та сумніву не піддається. Поясненням цьому є, по-перше, спрямованість діяльності органів дипломатичної служби на реалізацію національних інтересів (забезпечення інтеграції до ЄС та НАТО, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами тощо). Реалізувати національні інтереси України ізольовано, спираючись лише на власні зусилля, неможливо, а тому слушним є висновок О. Г. Данільяна, О. П. Дзьобаня та М. І. Панова, що забезпечення національної безпеки за сучасних умов висуває підвищені вимоги до зовнішньої політики України [144, с.11]. По-друге, низка викликів, загроз та небезпек у сучасному світі мають саме зовнішнє (закордонне) походження та на найбільш ранніх етапах розвитку можуть бути виявлені

розвідувальними органами та органами дипломатичної служби. До того ж органи дипломатичної служби наділені низкою політико-дипломатичних інструментів для забезпечення захисту національних інтересів від зовнішніх викликів, загроз та небезпек. Образно, але досить наочно дипломатичну службу в США називають «першою лінією оборони» («first line of defense») [773, с.5; 782, с.656; 792].

Цікаву думку свого часу висловив Г. Ф. Костенко. Вчений писав, що при загостренні економічних, соціальних, політичних та культурних суперечностей між державами та народами можна спостерігати динамічний процес «виклик – загроза – небезпека – захист – безпека», у якому небезпечна ситуація займає центральне місце. Відстоював позицію, що процес впливу на джерело небезпек має явно виражені управлінські цикли, котрі відповідають етапам виклику, загрозливим і небезпечним діям. Відповідно виокремлював тріаду «розвідка – дипломатія – армія» як системоутворюючі елементи для системи національної безпеки держави. На етапі можливих викликів (як в умовах невизначеності, так і наявності явно виражених стратегічних опонентів) держава зосереджує свої розвідувальні (моніторингові) можливості на виявленні прийнятих іншими державами або організаціями агресивних рішень на силове протиборство. При переростанні виклику в загрозу держава вводить в дію засоби превентивної дипломатії з метою стримування силових намірів опонента і деескалації його дій. Проте можливості дипломатії не безмежні і загрозливі наміри агресивної сторони можуть перерости в небезпечні дії. Основними інститутами у захисті від небезпечних дій агресії є воєнна організація держави [285, с.5]. Єдине, що викликає заперечення у висновках Г. Ф. Костенка, – це обмеженість можливостей дипломатії переважно на етапі існування загроз. Вважаємо, що дипломатичні можливості існують як при викликах, так і переходу їх у загрози та небезпеку (в умовах відкритого воєнного конфлікту, війни між державами тощо).

При конструюванні принципу, на нашу думку, варто виходити із таких положень: а) зміст принципу повинен відображати основні напрями діяльності посадових осіб дипломатичної служби, що спрямовані на забезпечення національних інтересів України; б) відповідний принцип має термінологічно

узгоджуватись із понятійно-категоріальним апаратом профільного закону – Закону «Про національну безпеку» (серед видів діяльності відносно національних інтересів термін «відстоювання» не використовується, на відміну від термінів «визначення», «реалізація» та «захист»). У науці в якості родової категорії для позначення відповідної діяльності використовують термін «забезпечення національних інтересів». Останнє ж має близько 30 складових стратегій (захист, просування, підтримка, творення, дестабілізація, блокада, підриг, реалізація, локалізація, оптимізація, диверсифікація та ін.) [302, с.330]. Категорія «забезпечення» видається найбільш загальною відносно інших, про що свідчить її лексичне значення терміну: «забезпечувати» означає «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось» [90, с.375].

Діяльність органів дипломатичної служби України в контексті забезпечення національних інтересів України має два основні виміри: по-перше, це позитивна діяльність, спрямована на реалізацію національних інтересів (наприклад, розвиток мирних рівноправних взаємовигідних відносин з іноземними державами); по-друге, це захисна діяльність – забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту національних інтересів України від реальних і потенційних загроз – явищ та чинників, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів (наприклад, реагування органів дипломатичної служби на факти втручання іноземної держави у її взаємини з іншими державами).

На підставі наведеного пропонуємо п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: *«забезпечення національних інтересів України – спрямованість дій посадових осіб дипломатичної служби на реалізацію національних інтересів України та їх захист від реальних та потенційних загроз».*

Лояльність до іноземних держав. На фоні напруження міждержавних відносин останніми роками частішими стали взаємні звинувачення держав у втручанні у їх внутрішні справи. Факти військового втручання, розвідувально-підригна та інша протиправна діяльність створюють атмосферу недовіри між державами, закладають перешкоди для мирного співіснування і розвитку

міждержавного співробітництва. Неодноразово у втручанні у внутрішні справи звинувачували й іноземний дипломатичний персонал, котрий, немов би прикриваючись дипломатичними цілями, вчиняв відповідні протиправні діяння.

Принципи суверенної рівності держав та невтручання у внутрішні справи інших держав закладають важливі засади розвитку міждержавних відносин та визнаються одними із фундаментальних підвалин сучасного міжнародного права [Див.: 38, с.99; 310, с.269; 347, с.43-48; 356, с.25, 96; 720, с.59-60]. Наведені засади передбачаються Статутом ООН, деклараціями ГА ООН «Щодо нетерпимості втручання у внутрішні справи держав, захист їх незалежності та суверенітету» від 21.12.1965 р., «Про принципи міжнародного права» від 24.10.1970 р. та ін. Суверенна рівність означає, що всі держави як суверенні утворення є рівними незалежно від їх відмінностей економічного, політичного, соціального та іншого характеру. Невтручання у внутрішні справи іншої держави зводиться до обов'язку держав не втручатись прямо або опосередковано у справи як власне внутрішньої компетенції іншої держави (виборчий процес та ін.), так і її зовнішні справи (обрання зовнішньополітичного курсу, укладення міжнародних договорів та ін.).

Як відзначає М. О. Ушаков, принцип невтручання пов'язаний з іншими принципами, закріпленими Статутом ООН: принципами суверенної рівності держав, мирного співіснування, ненападу, рівноправності та самовизначення народів та ін. [641, с.3, 47, 73, 90]. Проте найтісніший нерозривний зв'язок спостерігається між невтручанням у внутрішні справи та принципом поваги суверенітету держави. Недопущення втручання у справи внутрішньої компетенції будь-якої держави логічно витікає із принципу поваги суверенітету держави. Визнання та повага державного суверенітету (територіального верховенства та політичної незалежності держави у внутрішніх і зовнішніх справах) вимагає визнання та поваги діяльності держав, яка входить до їх виключної компетенції та визнається недоступною для втручання зі сторони інших держав [293, с.171].

Вимога невтручання у внутрішні справи отримала закріплення у профільних міжнародних договорах щодо дипломатичних агентів на території іноземних держав (у ст. 41 Віденської конвенції про дипломатичні зносини [101], ст. 55

Віденської конвенції про консульські зносини [102], ст. 77 Віденської конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру [103]). Проте обов'язок невторчання у внутрішні справи іноземних держав у цих договорах не є загальним для всіх посадових осіб дипломатичної служби, адже стосується лише тих, які проходять службу в ЗДУ. Однак сучасні дипломатичні відносини є багатограними та мають місце не лише між посадовими особами дипломатичної служби ЗДУ і органами влади іноземної держави перебування, вони розвиваються і в Україні. Вважаємо, що доцільно було б закріпити вимогу невторчання на рівні принципу вітчизняної дипломатичної служби, котра, по-перше, стала б загальним приписом для всіх посадових осіб дипломатичної служби (як в Україні, так і за кордоном); по-друге, формалізувалася б у ролі невід'ємної складової «філософії» дипломатичної служби як основи для розбудови сталого мирного міждержавного співробітництва, заснованого на взаємній повазі та довірі. Відповідні зміни, на нашу думку, сприяли б належній імплементації норм міжнародного права у національне законодавство про дипломатичну службу.

Для характеристики відповідних вимог Г. Нікольсон свого часу обирав термін «лояльність». Вчений писав, що «професійний дипломат знаходиться під впливом різних, іноді суперечливих, обставин лояльності. Він повинен бути лояльним відносно свого повелителя, уряду, міністра та міністерства, своїх співробітників, до певної міри відносно дипломатичного корпусу столиці перебування ... Він повинен зберігати особливий вид лояльності відносно уряду, при якому він акредитований, і міністра, з яким він веде переговори» [374, с.76]. Про особливу двосторонню лояльність дипломата писав й Ж. Камбон: «...його випробувана лояльність повинна вселяти уряду, при якому він акредитований, і його власному урядові таку довіру, щоб його слова не викликали підозр» [235, с.13].

«Лояльним» відповідно до тлумачних словників вважається той, «хто коректно, доброзичливо ставиться до кого-, чого-небудь» [90, с.628]. З нашого погляду, «лояльність» є терміном, що загалом придатний для позначення відповідного принципу дипломатичної служби, але зміст вимог «лояльності» сприймається нами ширше від того, що вкладали Г. Нікольсон та Ж. Камбон.

Вважаємо, що «лояльність» у дипломатичній службі є комплексною правовою категорією, котра має як внутрішньодержавний, так і особливий зовнішньополітичний вимір, включає політичну лояльність (до уряду та його політики) як складову політичної нейтральності, релігійну лояльність як складову релігійної нейтральності, лояльне (толерантне) ставлення до громадян та ін. Поряд з іншим специфікою є те, що лояльність дипломатичної служби охоплює також лояльність до іноземних держав, повагу до їх суверенітету та невтручання в їх внутрішні справи. Враховуючи, що інші складові «лояльності» дипломатичної служби на разі вже отримали певну формалізацію, пропонуємо у Законі «Про дипломатичну службу» закріпити зовнішню (зовнішньополітичну) сторону лояльності. У зв'язку з цим пропонуємо п. 2 ч. 1 ст. 4 «Принципи дипломатичної служби» Закону «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: *«Лояльність до іноземних держав – повага посадових осіб дипломатичної служби до суверенітету іноземних держав, а також невтручання ними у внутрішні справи іноземних держав».*

Ротація посадових осіб дипломатичної служби. Закони про дипломатичну службу ряду іноземних держав, на відміну від законодавства України, закріплюють «ротацію» як принцип дипломатичної служби. Принцип ротації персоналу установ дипломатичної служби врегульовано в Законі Молдови «Про дипломатичну службу» від 27.12.2001 р. [385]. У ст. 42 Закону Литви «Про дипломатичну службу» від 29.06.2018 р. закріплено, що принципи ротації застосовуються щодо роботи дипломатів, за винятком дипломатичних представників Литви [383] тощо.

У Законі України «Про дипломатичну службу» ротація передбачається як обов'язкова умова проходження дипломатичної служби, про що детальніше йтиметься у підрозділі 3.2. У цьому підрозділі обмежимося вказівкою на те, що ротація є не чимось другорядним для дипломатичної служби, а основною специфічною особливістю її організації та функціонування (як вітчизняної, так і іноземних держав), тією базовою ідеєю, що пронизує інститут дипломатичної служби. Як підкреслюють Б. І. Гуменюк та О. В. Щерба, ротація, або регулярна зміна місця роботи, є невід'ємним атрибутом розвинутої дипломатії. Обов'язкове дотримання принципу ротації має місце у дипломатичних службах провідних

країн світу [137, с.100-101]. Саме із ротацією значною мірою пов'язується ефективність та злагодженість дипломатичної служби, підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб дипломатичної служби та ін.

Враховуючи базовий характер ротації, вважаємо, що вона має бути закріплена серед принципів дипломатичної служби. Пропонуємо п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: *«ротація посадових осіб дипломатичної служби – планове заміщення посадовими особами дипломатичної служби посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби та інших органах, у яких відповідно до цього Закону посадові особи дипломатичної служби можуть проходити дипломатичну службу»*.

Єдність дипломатичної служби. У тлумачних словниках сучасної української мови «єдність» розкривається як цілісність, тісний зв'язок, згуртованість, неподільність; нерозривність зв'язку, об'єднання у одному цілому [90, с.361]. Пропозиція законодавчого закріплення «єдності» як принципу дипломатичної служби зумовлюється необхідністю вдосконалення організації та функціонування дипломатичної служби шляхом розбудови її як злагодженої єдиної системи, подоланням існуючого сьогодні стану її певної «організаційної розірваності».

Відповідно до чинного Закону «Про дипломатичну службу» посадовими особами дипломатичної служби (дипломатичними та адміністративними службовцями) є громадяни України, які займають посади дипломатичної служби (дипломатичні або адміністративні). Справа в тому, що ці посади вважаються структурними одиницями виключно органів дипломатичної служби (МЗС, представництв МЗС на території України, ЗДУ). У свою чергу Законом «Про дипломатичну службу» передбачено, що посадові особи дипломатичної служби за їхньою згодою можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у структурних підрозділах Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, державних органів, до завдань яких віднесено протидію зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян за межами України. Крім того, у державних органах можуть утворюватися посади дипломатичних радників [469].

Доцільність існування законодавчої можливості та умов для проходження служби посадовими особами дипломатичної служби в інших державних органах, котрі реалізують зовнішню політику, сумнівів не викликає. Знаходження у таких органах посадових осіб дипломатичної служби зумовлена необхідністю забезпечення професійного підходу до виконання їх завдань і функцій. Однак варто акцентувати увагу на такому. Відповідно до чинного законодавства сьогодні існують два види посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу: а) посади дипломатичної служби – посади, які займають дипломатичні та адміністративні службовці в органах дипломатичної служби; б) посади в інших державних органах, на які можуть бути переведені посадові особи дипломатичної служби, – формально не вважаються дипломатичними, але громадяни, що їх займають, є такими, що проходять дипломатичну службу. Останні принципово нічим не відрізняються від посадових осіб дипломатичної служби (реалізують дипломатичні функції; їм присвоюються дипломатичні ранги; робота на таких посадах зараховується до стажу дипломатичної служби; можуть підвищувати професійну компетентність у закладі післядипломної освіти, що належить до сфери управління МЗС тощо). Відповідно побутує й неформальний поділ на власне «МЗСівських» дипломатів та дипломатів інших державних органів.

Закон «Про дипломатичну службу» для позначення дипломатів інших органів послуговується загальним формулюванням – «працівники інших державних органів...», «особи, які прийняті на посади у структурні підрозділи...» (наприклад, Офісу Президента України, що забезпечують здійснення Президентом України повноважень у зовнішньополітичній сфері). Доводиться констатувати, що Закон «Про дипломатичну службу», головним чином, регулює питання правового статусу та проходження служби саме посадовими особами дипломатичної служби. За таких умов має місце «винесення» низки по своїй суті посадових осіб дипломатичної служби за межі спеціального законодавчого регулювання. Як приклад відзначимо, що дипломати інших державних органів не охоплюються механізмом ротації і участь у ротації не є обов'язковою умовою проходження ними дипломатичної служби. Це у свою чергу може перешкоджати

професійному зростанню таких державних службовців як дипломатів, створенню рівних умов для дипломатичної кар'єри.

У деяких зарубіжних країнах безпосередньо на рівні закону закріплюється засада єдності (цілісності) дипломатичної служби, що пов'язується із об'єднанням посад дипломатів у єдину систему. Наприклад, Закон Литви «Про дипломатичну службу» оперує термінами «дипломат» та «посада дипломата». При цьому у ст. 4 «Цілісність дипломатичної служби» Закону зазначається, що «дипломатична служба є цілісною» та складається із: 1) дипломатів, які працюють в МЗС та дипломатичних представництвах, консульських установах, спеціальних місіях; 2) дипломатів, що працюють в Канцелярії Президента, в Канцелярії Сейму, в Канцелярії Уряду Литовської Республіки, в міністерствах, інших державних органах і установах; 3) дипломатів, які тимчасово відряджені на посади до міжнародної організації або органу, органу чи установи ЄС, до утвореного Європейською Комісією або Радою органу, до спільної утвореної Європейською Комісією та державами-членами ЄС організації (консорціуму), до цивільної міжнародної операції або місії, до органу іноземної держави [383].

На нашу думку, дипломатична служба України має вдосконалюватись шляхом перетворення на системну структуру, котра функціонує узгоджено, забезпечує професіоналізм у виконанні завдань державними органами, які реалізують зовнішню політику, передбачає єдність підходів в управлінні проходженням дипломатичної служби, створює рівні умови та можливості для просування по службі. Вихідними ідеями для розбудови системи вважаємо такі:

1) розширення змісту поняття «дипломатичні посади» шляхом включення до них посад в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу. При цьому, як вбачається, існування «адміністративних посад дипломатичної служби» в інших державних органах не є доцільним;

2) утворення та ведення Реєстру посад дипломатичної служби як уніфікованого та вичерпного їх ієрархічного переліку (як в органах дипломатичної служби, так і всіх інших державних органах). Такий Реєстр стане передумовою управління дипломатичною службою як єдиною системою;

3) дипломатичні службовці інших органів мають підпорядковуватись керівнику державного органу (керівнику державної служби в державному органі), в якому вони проходять дипломатичну службу, а також бути підзвітними та підконтрольними у свої діяльності МЗС;

4) порядок проходження дипломатичної служби в інших державних органах має бути таким же як і в МЗС, крім особливостей, визначених Законом. Об'єктивно, що у низці випадків повноваження потребують розподілу між, з однієї сторони, керівником державної служби у державному органі, у якому дипломатичний службовець проходить службу, та з іншої – Державним секретарем МЗС та Міністром закордонних справ України. Вважаємо, що вступ на службу на дипломатичну посаду в іншому державному органі та просування по дипломатичній службі в такому органі має здійснюватись за результатами конкурсу, що проводиться конкурсною комісією МЗС; дипломатичні посади інших органів мають бути залучені до ротації та використовуватись для працевлаштування посадових осіб дипломатичної служби, які повернулись із довготермінового відрядження, перебувають у розпорядженні МЗС тощо [645, с.169].

На сторінках наукових джерел пропонували виділити такий принцип, як «єдність системи державної служби», хоча вкладали в нього різний зміст. На думку В. Я. Малиновського, принцип «єдності системи державної служби» означає, по-перше, що в державі має впроваджуватись єдина державна політика у зазначеній сфері; по-друге, діє єдина законодавча база, що регулює відносини у сфері державної служби; по-третє, незважаючи на функціональну різноманітність посад державних службовців, усі вони діють у межах єдиної, скоординованої з єдиного керівного центру системи [325, с.24]. А. Г. Кабанець та Л. Г. Шемаєва цей принцип пояснюють тим, що державна влада має єдину, цілісну систему державних органів, адже єдиним джерелом влади є народ України [227, с.16]. З нашої позиції, говорячи про «єдність» як засаду державної служби, мова йде про структурно-системний аспект її розуміння, а тому вважаємо допустимим не ускладнювати назву принципу додаванням терміну «система» (як-от «єдність системи»).

Пропонуємо п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: *«єдність дипломатичної служби – поєднання посад дипломатичної служби в систему, формування та ведення Реєстру посад дипломатичної служби»*. Закріплення цього принципу має бути поєднане з іншими законодавчими змінами, у тому числі стосовно розширення понять «дипломатична посада» і «дипломатичний службовець» шляхом включення до них відповідних посад та службовців інших державних органів.

Таким чином, принципи дипломатичної служби є вихідними засадами, котрі не лише зумовлюють сучасний стан її організації та функціонування, а й закладають передумови для реформування. Подальший розвиток принципів дипломатичної служби пов'язується: по-перше, із узгодженням законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів; по-друге, із закріпленням нових принципів (загальних – релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу; спеціальних – забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби та єдність дипломатичної служби); по-третє, зі сприйняттям такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.).

2.3 Система органів та посади дипломатичної служби України

Система органів управління закордонними справами України охоплює: 1) загальнополітичні органи (Президент України, Кабінет Міністрів України та ін.), які формують політику та вирішують стратегічні питання з управління закордонними справами; 2) спеціалізовані органи (МЗС, представництва МЗС на території України та ЗДУ), покликані здійснювати безпосереднє управління закордонними справами, забезпечувати реалізацію зовнішньої політики України; 3) інші органи управління (центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів

АРК, місцеві державні адміністрації), які наділені окремими повноваженнями з управління закордонними справами [670, с.341].

Органи дипломатичної служби відносяться до спеціалізованих органів управління закордонними справами України та є основним місцем проходження служби посадовими особами дипломатичної служби. Вони забезпечують професійну реалізацію зовнішньої політики, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Реформа дипломатичної служби обґрунтовано не може відбуватись поза вдосконаленням системи органів дипломатичної служби, їх організації та правового забезпечення.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про дипломатичну службу» система органів дипломатичної служби включає: а) МЗС; б) представництва МЗС на території України; в) ЗДУ. Крім того, у системі органів дипломатичної служби можуть утворюватися спеціальні місії, делегації на сесії статутних органів міжнародних організацій, статус, завдання та функції яких залежно від рівня місії визначаються відповідно Президентом України або Міністром закордонних справ України [474].

З-поміж органів дипломатичної служби України можна виділити внутрішньодержавні (МЗС і його представництва на території України) та закордонні органи. Такий підхід до поділу органів дипломатичної служби є найбільш поширеним у юридичній науці, та, як слушно відзначає Б. І. Гуменюк, «видається універсальним і, попри все різноманіття сучасних політичних та економічних систем, може бути застосований до будь-якої країни світу» [135, с.16]. Закони про дипломатичну службу низки іноземних держав безпосередньо закріплюють систему (систему органів) дипломатичної служби, котра, як і український відповідник, включає внутрішньодержавну та зарубіжну складові (наприклад, § 2 Закону ФРН «Про закордонну службу» від 30.08.1990 р., ст. 5 Закону Молдови «Про дипломатичну службу» від 27.12.2001 р., ст. 4 Закону Казахстану «Про дипломатичну службу» 07.03.2002 р. та ін.) [159, с.133, 276, 648].

Завдання та функції органів дипломатичної служби України визначені на рівні закону. Згідно ст. 6 Закону «Про дипломатичну службу» основними

завданнями органів дипломатичної служби є: 1) забезпечення захисту національних інтересів України; 2) реалізація зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, культурних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами і міжнародними організаціями; 3) захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; 4) сприяння утвердженню міжнародного авторитету України, піднесенню у світі її іміджу як надійного і передбачуваного партнера; 5) забезпечення дипломатичними засобами і методами захисту суверенітету, міжнародної безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших інтересів; 6) координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу України; 7) вивчення та аналіз політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій; 8) забезпечення державних органів інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики України та ін. Завдання органів дипломатичної служби зумовлюють їх функції, основні з яких передбачені у ст. 7 Закону «Про дипломатичну службу» [474].

Як показало опитування, посадові особи дипломатичної служби як важливі відзначають всі завдання органів дипломатичної служби. При цьому до найважливіших віднесли: а) забезпечення дипломатичними засобами і методами захисту суверенітету, міжнародної безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших інтересів (67,3 %); б) забезпечення захисту національних інтересів України (64,4 %); в) захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (58,7 %). Такі результати опитування, з однієї сторони, відображають актуальні завдання органів дипломатичної служби, спрямовані на нейтралізацію зовнішніх викликів і загроз, дипломатичному супроводженні відновлення територіальної цілісності України, а з іншої – свідчать про розуміння дипломатами важливості прав та інтересів громадян України, необхідності забезпечення їх захисту, що було і залишається одним із

пріоритетних завдань вітчизняної дипломатичної служби.

Завдання та функції органів дипломатичної служби деталізуються у підзаконних актах, які врегульовують правовий статус окремих з цих органів.

Провідним зовнішньополітичним відомством держави, головним органом в системі органів дипломатичної служби є *Міністерство закордонних справ України*. МЗС є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин і координує діяльність державних органів у сфері зовнішніх зносин. МЗС реалізує свої повноваження безпосередньо та через інші органи дипломатичної служби, здійснює керівництво іншими органами дипломатичної служби. Статус, завдання та функції МЗС визначаються Законом «Про дипломатичну службу» та іншими законами України, а також Положенням про МЗС, яке затверджується в установленому законом порядку. З метою детального врегулювання статусу МЗС постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. було затверджене Положення про МЗС.

Основними завданнями МЗС є: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин; 2) забезпечення: – захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин; – дипломатичними засобами і методами захисту суверенітету, міжнародної безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших інтересів; – розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями, координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади з метою розвитку таких зв'язків; – державних органів інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики України; 3) реалізація зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, культурних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями; 4) координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу України; 5) захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном, а також інші завдання, передбачені Положенням про МЗС [484].

Представництва Міністерства закордонних справ України на території України – органи дипломатичної служби, які утворюються в регіонах, де діють іноземні консульські установи чи представництва міжнародних організацій. Представництва МЗС на території України утворюються Кабінетом Міністрів України і підпорядковуються МЗС. Сьогодні в системі органів дипломатичної служби функціонує 4 представництва МЗС на території України (у Львові, Ужгороді, Одесі та Сімферополі¹). Основними їх завданнями є: а) сприяння розвитку дружніх відносин України з іноземними державами, розширенню економічних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму; б) надання допомоги іноземним консульським установам у виконанні ними функцій щодо захисту прав і законних інтересів іноземних фізичних та юридичних осіб, у здійсненні інспекцій щодо суден, літаків та їх екіпажів, а також інших функцій; в) координація діяльності державних органів, розташованих у межах округу представництва, у сфері зовнішніх зносин з метою забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу України; г) виконання інших завдань відповідно до законодавства України [486].

Закордонні дипломатичні установи України – 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. Новацією Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. стала не лише деталізація переліку ЗДУ, а й запровадження нових їх видів. До ЗДУ сьогодні віднесені: 1) Посольство України; 2) Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві; 3) Постійне представництво України при міжнародній організації; 4) Представництво України при міжнародній організації; 5) Місія України при міжнародній організації; 6) консульська установа України

¹ Виконання консульських функцій Представництва МЗС у Сімферополі тимчасово покладено на Представництво МЗС в Одесі.

(Генеральне консульство України, Консульство України, Віце-консульство України, Консульське агентство України).

Статус, завдання та функції ЗДУ визначаються Законом «Про дипломатичну службу», Положенням про закордонні дипломатичні установи України, яке затверджується Президентом України. Однак станом на сьогодні Положення про закордонні дипломатичні установи України, затвердження якого передбачається ст. 5 Закону «Про дипломатичну службу», ще відсутнє, а питання організації та діяльності ЗДУ регулюються низкою інших підзаконних актів. Зокрема, це Положення про дипломатичне представництво України за кордоном від 22.10.1992 р., Консульський статут України від 02.04.1994 р., Положення про Місію України при НАТО від 15.09.1998 р. та ін.

Привертає увагу, що новим Законом «Про дипломатичну службу» запроваджено диференціацію посольств України залежно від місця розташування резиденції посла на два види: а) Посольство України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві; б) Посольство України (умовно з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України у відповідній іноземній державі). Станом на 22.08.2019 р. у системі органів вітчизняної дипломатичної служби нараховувалось 83 посольства України, натомість посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві були відсутні¹. Щодо останнього інституту – Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві, то доцільність його запровадження є питанням дискусійним. Запровадження цього інституту неоднозначно сприймається й у професійному дипломатичному середовищі. Так, з-поміж опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби на питання «Чи є, на Вашу думку, виправданим запровадження інституту «Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві?» 55,8 % відповіли «Так». У свою чергу, на переконання 44,2 % респондентів, запровадження такого інституту не є виправданим.

На нашу думку, за сучасних умов можна відзначити як переваги, так і

¹ За інформацією, наданою МЗС.

недоліки запровадження інституту Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві. По-перше, існування такого інституту може сприяти гнучкості вітчизняної дипломатичної служби та забезпеченню підтримки належного рівня дипломатичних відносин з державами, на території яких з тих чи інших причин відсутні ЗДУ. По-друге, запровадження інституту Посольства з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві може дозволити заощадити бюджетні кошти, котрі могли б бути понесені за умови розташування відповідної ЗДУ в іноземній державі (кошти на оплату праці посадових осіб дипломатичної служби під час їх перебування у довготерміновому відрядженні, витрати в межах соціальних гарантій тощо).

З іншої сторони, постає низка проблемних питань, котрі потребують вирішення, а окремі – й нормативного врегулювання («Чи може Посольство з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві вважатись саме закордонною установою, адже місцем розташування Посла є столиця України?», «Яким чином цей інститут «впишеться» в організаційну структуру МЗС?», «Як він буде співвідноситись із суміжними інститутами (як-от «спеціальними місіями», що передбачені ч. 5 ст. 5 Закону «Про дипломатичну службу», тощо)?», «Якщо мова йде не про посадову особу, а саме про установу – Посольство з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві, то яким чином вирішуватиметься питання щодо його комплектування кадрами?» та ін. [689]). Вважаємо, що ці питань потребують поглибленого аналізу, у тому числі ґрунтуючись на практиці функціонування посольств України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві та зарубіжному досвіді.

З позиції деяких вчених, головною ознакою, яка виділяє та визначає державну службу, є її прив'язаність до державної посади [37, с.117]. Посада – це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Виокремити види посад та краще з'ясувати їх особливості дозволяє операція класифікації (від лат. «classis» – клас і «facio» – роблю), під якою прийнято розуміти розподілення певних об'єктів (явищ,

процесів тощо) за класами (групами) відповідно до визначених підстав (ознак). Завдяки класифікації створюються передумови для побудови теоретичної конструкції із наочним встановленням існуючих зв'язків між об'єктами (явищами, процесами тощо), які підлягають класифікації, та отримується нове знання про предмет аналізу (на разі – посади в дипломатичній службі), але вже «більш глибоке, організоване та впорядковане» [348, с.67].

Підстави класифікації посад можуть бути як нормативно-закріплені, так і виведені в результаті наукового аналізу. За сучасних умов у науці існує багато підходів до класифікації державних посад [Див.: 54, с.68-70; 149, с.113-114]. У свою чергу аналіз показує, що не всі ознаки, які використовуються для поділу державних посад, придатні для класифікації посад дипломатичної служби, окремі з них можуть бути застосовані лише за умови певного уточнення. З огляду на родово-видові зв'язки між державною та дипломатичною службою, спеціалізований характер дипломатичної служби, якій властиві низка відмінних відносно до державної служби ознак, закономірним є існування у дипломатичній службі особливих посад, не властивих іншим видам державної служби в Україні.

Варто розмежовувати поняття «посади дипломатичної служби» та «посади в органах дипломатичної служби». Посади дипломатичної служби є основним, проте не єдиним видом посад, які утворюються в органах дипломатичної служби.

У законодавстві України поступово реалізуються положення Концепції адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р., згідно якої державні посади поділяються залежно від змісту та характеру діяльності, способу обіймання посади та надання повноважень на політичні, адміністративні та патронатні [507]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. до політичних відносить посади членів Уряду України (ст. 6) [508]. У ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. до них також віднесено посади першого заступника міністра і заступників міністра. Крім того, передбачено, що міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства (чисельність патронатної служби

міністра не більше 10 осіб) [525]. Вважаємо, що поділ державних посад на політичні, адміністративні та патронатні може бути використаний при класифікації посад в органах дипломатичної служби.

Таким чином, формально-юридичний аналіз законодавства України дозволяє стверджувати, що *політичні посади* в системі органів дипломатичної служби займають Міністр закордонних справ України, його перший заступник і заступники.

Міністр закордонних справ України є державним політичним діячем (політиком), а його посада не належить до посад державних службовців: 1) відповідно до Конституції України Міністр закордонних справ України призначається за поданням Президента України всенародно обраним носієм державної влади – Верховною Радою України; 2) він може бути у будь-який час звільнений з посади, а його відповідальність носить політичний характер; 3) на Міністра закордонних справ України не поширюється дія законодавства України про державну службу; 4) головним завданням Міністра закордонних справ України є вироблення державної політики у сфері зовнішніх зносин, зовнішньополітичного курсу України та ін.

Водночас Міністр закордонних справ України уповноважений добирати осіб для заміщення посад працівників його патронатної служби (керівника патронатної служби, прес-секретаря, помічників тощо). Цим посадам властиві ознаки *патронатних посад* (від лат. *patronatus* – «стан або права патрона»): а) особи, які займають ці посади, здійснюють діяльність не від імені держави, а від імені Міністра закордонних справ України, реалізують завдання та функції в його інтересах; б) прийняття на патронатні посади не передбачає обов'язкового проведення конкурсу; в) працівники патронатної служби Міністра призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем МЗС за поданням Міністра, а також звільняються у зв'язку зі звільненням Міністра; г) патронатні працівники виконують консультативно-дорадчі функції (консультування Міністра, підготовка для нього матеріалів, організація зустрічей Міністра, його зв'язків з громадськістю та ЗМІ та ін.); г) на працівників патронатної служби поширюється законодавство про працю з особливостями, встановленими законом.

Водночас слід констатувати, що більшість посад в органах дипломатичної служби України становлять саме посади дипломатичної служби. Вони належать до *адміністративних посад*: засновуються у встановленому законодавством порядку щодо практичного виконання завдань і функцій органів дипломатичної служби, визначаються їх структурою і штатним розписом; передбачають виконання державно-владних повноважень відповідно до завдань та функцій органів дипломатичної служби; фінансуються за кошти Державного бюджету України; на них поширюється дія законодавства про державну службу та ін.

Від посад дипломатичної служби варто відрізнити *посади працівників, які виконують функції з обслуговування* (водій автотранспортних засобів, кухар, двірник, прибиральник службових приміщень та ін.). Вони є окремим видом посад, що можуть утворюватись в органах дипломатичної служби. Посади працівників, які виконують функції з обслуговування, визначаються відповідно до Закону «Про дипломатичну службу», законодавства про державну службу та про працю. Працівники, які виконують функції з обслуговування, призначаються на посади за контрактом із числа громадян України, а в ЗДУ – за потреби також із числа іноземців. Посади працівників, які виконують функції з обслуговування, не належать до посад державної (дипломатичної) служби, а особи, що їх займають працюють на контрактній основі. Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби, та типова форма контракту з ними затверджені наказом МЗС від 11.01.2019 р. [485].

Посади дипломатичної служби відповідно до Закону «Про дипломатичну службу» включають дипломатичні та адміністративні посади органів дипломатичної служби. Адміністративна посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби. Такі посади встановлюються для адміністративних службовців органів дипломатичної служби відповідно до законодавства про державну службу. Дипломатична посада – визначена структурою і штатним

розписом первинна структурна одиниця органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання дипломатичних або консульських функцій. Дипломатичні посади встановлюються для дипломатичних службовців органів дипломатичної служби.

Саме дипломатичні посади є тим видом посад, на які, головним чином, покладається виконання завдань та функцій органів дипломатичної служби. За сучасних умов у системі органів дипломатичної служби України штатних дипломатичних посад передбачається приблизно в чотири рази більше ніж адміністративних (дипломатичних посад – 1518, адміністративних посад – 371)¹.

До дипломатичних віднесені такі посади: 1) Державний секретар МЗС; 2) Надзвичайний і Повноважний Посол України; 3) Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві; 4) Постійний представник України при міжнародній організації; 5) Представник України при міжнародній організації; 6) Глава Місії України при міжнародній організації; 7) Генеральний консул України; 8) заступник Постійного представника України при міжнародній організації; 9) заступник Представника України при міжнародній організації; 10) заступник Глави Місії України при міжнародній організації; 11) радник-посланник; 12) Посол з особливих доручень; 13) дипломатичний радник; 14) Консул України; 15) Представник МЗС на території України; 16) радник; 17) консул у консульській установі України; 18) перший секретар; 19) другий секретар; 20) віце-консул у консульській установі; 21) третій секретар; 22) консульський агент у консульській установі; 23) аташе. Дипломатичними також є посади керівників структурних підрозділів апарату МЗС, утворених для забезпечення виконання його завдань та функцій із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, та їх заступників.

У ст. 9 Закону «Про дипломатичну службу» закріплена нормативна класифікація дипломатичних посад в органах дипломатичної служби – їх поділ на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності.

¹ За інформацією, наданою МЗС (станом на 16.07.2019).

Встановлюються такі категорії дипломатичних посад: 1) категорія «А» – Державний секретар МЗС, Надзвичайний і Повноважний Посол України, Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві, Постійний представник України при міжнародній організації, Представник України при міжнародній організації, Глава Місії України при міжнародній організації; 2) категорія «Б» – Генеральний консул України, заступник Постійного представника України при міжнародній організації, заступник Представника України при міжнародній організації, заступник Глави Місії України при міжнародній організації, радник-посланник, Посол з особливих доручень, дипломатичний радник, Консул України, Представник МЗС на території України, керівники структурних підрозділів апарату МЗС, утворених для забезпечення виконання завдань та функцій МЗС із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, та їх заступники; 3) категорія «В» – інші дипломатичні посади, не віднесені Законом «Про дипломатичну службу» до категорій «А» і «Б».

Можна виділити й інші підходи до класифікації дипломатичних посад. Дипломатичні посади можуть бути класифіковані за дипломатичними рангами, до яких вони приписані. Законодавством України встановлені такі дипломатичні ранги: Надзвичайний і Повноважний Посол, Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу, Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу, радник першого класу, радник другого класу, перший секретар, другий секретар, третій секретар, аташе. Відповідність дипломатичних рангів конкретним посадам визначається Указом Президента України від 21.12.2018 р. [514]. Наприклад, до дипломатичного рангу Надзвичайного і Повноважного Посла приписано 25 державних посад (Державний секретар МЗС, Надзвичайний і Повноважний Посол України, дипломатичний радник державного органу та ін.).

За місцем виконання завдань і функцій за дипломатичними посадами останні класифікуються на: 1) ті, що утворені в органах дипломатичної служби, які знаходяться в Україні (МЗС та представництва МЗС на території України); 2) дипломатичні посади в ЗДУ. У свою чергу посадові особи за їхньою згодою можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у

структурних підрозділах Офісу Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, державних органів, до завдань яких віднесено протидію зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю та здоров'ю її громадян за межами України [653, с. 69-75; 675, с.134-139].

Особливістю є те, що дипломатичними згідно Закону визначаються лише посади в органах дипломатичної служби. Посади в інших державних органах, на які можуть бути переведені посадові особи дипломатичної служби, формально дипломатичними не вважаються, хоча період роботи на них законодавчо визначається як дипломатична служба (ч. 4 ст. 16 Закону «Про дипломатичну службу»). Такий стан речей негативно відзначається на функціонуванні дипломатичної служби як єдиної злагодженої системи. На наше переконання, з метою забезпечення єдності дипломатичної служби, запровадження єдиних підходів в управлінні проходженням служби, створення рівних умови та можливостей для просуванні по службі слід вжити таких заходів.

По-перше, варто переглянути нормативне поняття «дипломатична посада» шляхом доповнення його формулюванням «або іншого державного органу, його апарату (секретаріату)». У п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону «Про дипломатичну службу» слід закріпити таке поняття: *«дипломатична посада – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу дипломатичної служби або іншого державного органу, його апарату (секретаріату) з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання дипломатичних або консульських функцій»*. Аналогічні зміни мають бути внесені до поняття «дипломатичний службовець» (п. 4 ч. 1 ст. 2): *«дипломатичний службовець – це громадянин України, який займає дипломатичну посаду в органі дипломатичної служби або іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій»*.

Варто звернути увагу на те, що в Україні на підзаконному рівні у окремих актах має місце широкий підхід до сприйняття поняття «дипломатична посада»

(відмінний від того, що у Законі «Про дипломатичну службу»). Зокрема, указ Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р. серед переліку дипломатичних посад називає не лише посади в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Уряду України та ін.). Цей Указ Президента України хоч і має ознаки такого, що суперечить Закону «Про дипломатичну службу» (в частині змісту поняття «дипломатична посада»), проте відображає правильну тенденцію до розуміння поняття «дипломатична посада», сприйняття дипломатичної служби та переліку її посад як системи, окремі ланки якої виходять за межі органів дипломатичної служби.

По-друге, вважаємо, що варто розробити та утворити Реєстр посад дипломатичної служби, котрий буде охоплювати: 1) дипломатичні посади в МЗС, представництвах МЗС на території України, ЗДУ, а також інших державних органах, їх апараті, секретаріаті (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та ін.); 2) адміністративні посади в органах дипломатичної служби. Утворення такого Реєстру створить передумови для запровадження єдиних підходів в управлінні дипломатичною службою як цілісною системою. При розробці Реєстру можна використати напрацювання указу Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р.

Найвищою дипломатичною посадою є посада *Державного секретаря Міністерства закордонних справ України*. Закон «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., ґрунтуючись на нововведеннях Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р., створив передумови для розмежування політичного та адміністративного управління дипломатичною службою, враховуючи, що важливо, специфіку роботи зовнішньополітичного відомства. Насамперед це пов'язано із запровадженням посади Державного секретаря МЗС. Утворення посад державних секретарів міністерств, у тому числі МЗС, відповідає європейському досвіду та дозволяє міністрам зосередитись на виробленні стратегії розвитку певної галузі, залишивши державному секретареві виконання основних адміністративних

функцій із організації роботи міністерства, управління державною службою [408, с.108].

Статус Державного секретаря МЗС є дещо відмінним від державних секретарів інших міністерств. Державний секретар МЗС забезпечує діяльність органів дипломатичної служби та відповідно до затвердженої Міністром закордонних справ України структури органів дипломатичної служби затверджує їх штатні розписи та кошториси, а також виконує інші функції, визначені законодавством. Новим Законом «Про дипломатичну службу» були внесені зміни до ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», якими передбачено, що Державний секретар МЗС здійснює повноваження керівника державної служби стосовно усіх посадових осіб дипломатичної служби, затверджує штатні розписи та кошториси органів дипломатичної служби. Така норма відображає специфіку системи органів дипломатичної служби, адже у порівнянні із іншими міністерствами необхідно було на законодавчому рівні закріпити повноваження Державного секретаря МЗС як керівника державної служби не тільки апарату МЗС, але й представництв МЗС на території України та ЗДУ.

Державний секретар МЗС здійснює повноваження, визначені ч. 4 ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», крім таких повноважень, які здійснює Міністр закордонних справ України відповідно до закону, – порушення в установленому порядку питання щодо: 1) заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників Міністра закордонних справ, дипломатичних службовців категорії «А»; 2) присвоєння дипломатичного рангу або рангу державного службовця Державному секретарю МЗС.

На думку 97,1 % опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби, існуюче розмежування повноважень між Міністром закордонних справ України та Державним секретарем МЗС можна вважати ефективним. Запровадження посади Державного секретаря МЗС, з однієї сторони, дало змогу Міністру закордонних справ України звільнитись від поточних «рутинних» адміністративних функцій і більше сконцентруватись на стратегічних питаннях зовнішньополітичної діяльності, виробленні політики та роботі в Уряді України, а з іншої – покращило організацію

роботи та управління персоналом МЗС, заклало передумови для стабільності дипломатичного відомства, збереження «інституційної пам'яті», наступності та спадковості у його діяльності. За словами Надзвичайного і Повноважного Посла В. Хандогія, «інституційна пам'ять в дипломатії – це основа успіху» [703, с.483].

У свою чергу вжиття заходів щодо реалізації принципу єдності дипломатичної служби потребує перегляду правового статусу Державного секретаря МЗС шляхом подальшого розширення його повноважень як керівника державної служби. Пропонуємо, по-перше, визнати Державного секретаря МЗС як керівника державної служби відносно всіх посадових осіб дипломатичної служби (як в органах дипломатичної служби, так і інших державних органах); по-друге, передбачити можливість делегування Державним секретарем МЗС окремих повноважень до керівників державної служби в державних органах, у яких утворені дипломатичні посади.

Особливе місце в системі органів дипломатичної служби займає посада *Надзвичайного і Повноважного Посла України*. Надзвичайний і Повноважний Посол України – це вищий офіційний представник України, який здійснює загальне керівництво, координацію та контроль за діяльністю посадових осіб та інших працівників Посольства України, керівників інших ЗДУ у державі перебування, а також посадових та інших осіб, членів делегацій України, які перебувають у цій державі з метою виконання посадових або службових обов'язків. Сьогодні передбачена 81 штатна посада Надзвичайного і Повноважного Посла України¹. Від Надзвичайних і Повноважних Послів України безпосередньо залежить ефективність реалізації зовнішньої політики України, розвиток співробітництва між Україною і державою перебування в економічній, політичній та інших сферах, забезпечення прав громадян України за кордоном.

Як зазначалося, згідно із законодавством політичні посади в органах дипломатичної служби займають Міністр закордонних справ України, його перший заступник і заступники; патронатні – працівники патронатної служби Міністра. Своєю чергою посадові особи дипломатичної служби, у тому числі і

¹ За інформацією, наданою МЗС (станом на 16.07.2019).

Надзвичайний і Повноважний Посол України, обіймають адміністративні посади. Посада Надзвичайного і Повноважного Посла України відповідно до Закону віднесена до дипломатичних посад категорії «А».

На нашу думку, віднесення посади Надзвичайного і Повноважного Посла України до адміністративних є питанням дискусійним, адже цій посаді одночасно властиві певні риси політичних діячів (політиків) [672]. Відзначимо деякі особливості вказаної посади, які свідчать про певне її «політичне забарвлення».

По-перше, порядок призначення на посаду Надзвичайного і Повноважного Посла України є особливим. Відповідно до п. 5 ст. 106 Конституції України глави дипломатичних представництв України в інших державах призначаються на посаду і звільняються Президентом України. Ця норма деталізується в Законі «Про дипломатичну службу», згідно ст. 14 якого Надзвичайний і Повноважений Посол України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України. Особливістю є те, що таке призначення здійснюється не за результатами конкурсу.

До того ж відповідного призначення Президентом України ще далеко недостатньо для того, щоб новопризначена особа розпочала діяльність в якості Надзвичайного і Повноважного Посла України. Воно є лише складовою більш комплексної процедури – акредитації глави дипломатичного представництва, лише після якої призначена особа може розпочати роботу. Акредитація ж є не виключно правовою, а політико-правовою процедурою, врегульованою нормами міжнародного права та звичаїв. Як зазначав Державний секретар МЗС А. І. Заяць, «процес добору і погодження кандидатури посла дуже делікатний. Власне це не стільки адміністративний процес, стільки політичний» [219].

Політичні аспекти пронизують більшість стадій процедури акредитації. Наприклад, обов'язковою її стадією є запит агреману (від фр. *agrément* – «погодження», «згода»), який полягає в тому, що держава акредитації зобов'язана отримати згоду держави перебування на призначення конкретної особи на посаду майбутнього посла в цій державі. Згідно ст. 4 Віденської конвенції про дипломатичні зносини держава акредитації має переконатись у тому, що держава

перебування дала агреман на ту особу, яку вона планує акредитувати як главу свого представництва в цій країні. При цьому держава перебування не зобов'язана повідомляти мотиви відмови в агремані, котрі можуть бути і суто політичними.

По-друге, діяльність Надзвичайного і Повноважного Посла України тісно пов'язується із виконанням політичних функцій. Будучи вищим офіційним представником України в державі перебування, Надзвичайний і Повноважний Посол України не лише реалізовує та роз'яснює політику, визначену уповноваженими органами України, але й бере активну участь у виробленні державної зовнішньої політики, зокрема у відносинах з однією або декількома державами, міжнародною організацією (у разі акредитації за сумісництвом). Посли систематично готують політичні звіти, які містять аналіз стану двосторонніх відносин між державами, у тому числі конкретні пропозиції щодо майбутнього співробітництва, безпосередньо супроводжують політичне керівництво держави під час візиту в країну перебування, при проведенні з нею переговорів тощо. Як свідчать у спогадах вітчизняні дипломати, поради послів у окремих випадках спричиняли значний, а іноді і вирішальний вплив на прийняття політичних рішень вищим політичним керівництвом України [Див.: 207; 318].

Досить влучно у відповідному контексті зазначають Б. І. Гуменюк та О. В. Щерба: «Посол – це єдиний представник держави, який на регулярній основі має доступ до керівних кабінетів та осіб, які ухвалюють рішення. В умовах України це єдиний представник держави, що може за кордоном запросити ключових дійових осіб у будь-якій сфері, вагомої з погляду національних інтересів,... обговорити з ними в неформальній обстановці спільні проблеми» [137, с.140].

По-третє, особливим є порядок звільнення з посади Надзвичайного і Повноважного Посла України. Відповідно до ст. 43 Віденської конвенції про дипломатичні зносини функції дипломатичного агента припиняються: а) за ініціативою держави акредитації або самого дипломатичного представника після повідомлення про це в установленому порядку; б) за ініціативою країни перебування – у випадку її відмови визнавати дипломатичного агента співробітником дипломатичного представництва, тобто при оголошенні його

persona non grata (від лат. «небажана особа») у державі перебування. Відповідно до Віденської конвенції держава перебування може у будь-який час, не будучи зобов'язаною мотивувати власне рішення, повідомити державу акредитації, що глава представництва або будь-який із членів дипломатичного персоналу є persona non grata або що будь-який інший член персоналу представництва є неприйнятним. У такому випадку держава акредитації повинна відізвати цю особу чи припинити її функції у відповідному дипломатичному представництві [101].

Причини оголошення глави дипломатичного представництва або іншого дипломата persona non grata можуть бути різними, проте найчастіше, як показала практика, вони політичні. В інших випадках оголошення persona non grata може застосовуватись як своєрідний захід відповідальності іноземних дипломатів за неповагу до законів держави перебування, втручання у її внутрішні справи, зловживання дипломатичними привілеями і імунітетами та ін.

Можна виділити й деякі інші обставини, що можуть стати підставами припинення повноважень Надзвичайного і Повноважного Посла України, а саме: припинення чи тимчасове призупинення дипломатичних відносин між державами, виникнення конфлікту між державами, революційні перетворення та зміна державного ладу в державі перебування, після яких не надійшло підтвердження готовності підтримання дипломатичних відносин, припинення суверенного існування країни перебування в якості самостійного суб'єкта міжнародного права тощо. Щодо внутрішньодержавних політичних обставин, то, як показує вітчизняний досвід, Надзвичайні і Повноважні Посли України значною мірою змінюються кожні п'ять років після проведення чергових виборів Президента України, що певним чином є «оцінкою заслуг» осіб у передвиборчій кампанії.

Поряд із цим посаді Надзвичайного і Повноважного Посла України характерні й ознаки адміністративних посад: його діяльність спрямована на повсякденну реалізацію завдань та функцій органів дипломатичної служби – дипломатичних та консульських функцій; він отримує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України; на нього поширюється дія законодавства про державну службу (посада Надзвичайного і Повноважного Посла України

безпосередньо віднесена до дипломатичних посад, а його статус значною мірою врегульований Законом «Про дипломатичну службу») тощо [Див.: 649].

Цікавими виглядають результати опитування посадових осіб дипломатичної служби. Так, на питання «До якого виду посад, на Вашу думку, слід віднести дипломатичні посади категорії «А», на які призначення здійснює Президент України?» лише близько 1,9 % респондентів відповіли, що такі посади слід віднести до адміністративних посад. Натомість, 48,1 % опитаних посадових осіб вказали на доцільність віднесення дипломатичних посад категорії «А», на які призначення здійснює Президент України, до політичних посад. На думку 50 % респондентів, дипломатичні посади категорії «А», на які призначення здійснює Президент України, слід віднести саме до особливого виду посад, що відзначаються ознаками як політичних, так і адміністративних посад.

У контексті проблеми, що розглядається, особливий інтерес становлять висновки Н. Р. Нижник та О. Д. Крупчана. Вчені наголошують, що, якщо розглядати посади віднесені до посад державних службовців першої категорії, то їх правовий статус, порядок призначення на посади і звільнення з них, настання відповідальності та деякі інші риси свідчать про їх певне політичне забарвлення. Для позначення такого виду посад пропонується термін «політичні чиновники» [152, с.70], що, звичайно, не вписується у традиційний поділ державних посад на політичні, адміністративні та патронатні. Ю. П. Битяк вважає таку пропозицію цікавою та підкреслює, що «новий підхід до класифікації посад державної служби вимагає обґрунтування та нового правового регулювання цих питань» [51, с.107].

На підставі наведеного з метою вдосконалення управління дипломатичною службою пропонуємо ввести до наукового обігу та передбачити у законодавстві для позначення дипломатичних посад категорії «А» поняття «вищий корпус дипломатичної служби». При цьому з огляду на особливості правового статусу посад у межах вищого корпусу дипломатичної служби можна виділяти: а) вищий корпус дипломатичної служби адміністративного типу (найвища дипломатична посада, яка передбачає виконання повноважень керівника державної служби, – Державний секретар МЗС, має ознаки адміністративних посад); б) вищий корпус

дипломатичної служби адміністративно-політичного типу (дипломатичні посади категорії «А, призначення на які здійснює Президент України: Надзвичайний і Повноважний Посол України, Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві, Постійний представник України при міжнародній організації, Представник України при міжнародній організації, Глава Місії України при міжнародній організації (мають риси як адміністративних, так і політичних посад).

Як підсумок відзначимо, що органи дипломатичної служби є основним місцем проходження дипломатичної служби. Їх система охоплює внутрішньодержавні органи (МЗС, представництва МЗС на території України) та ЗДУ. Крім того, посадові особи дипломатичної служби можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у інших державних органах та їх структурних підрозділах (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України та ін.). З-поміж посад в органах дипломатичної служби можна виділити політичні, адміністративні, патронатні, а також посади працівників, які виконують функції з обслуговування. Посади дипломатичної служби є адміністративними. Своєю чергою встановлено, що частина дипломатичних посад категорії «А» відзначаються одночасно ознаками як адміністративних, так і політичних посад. Вважаємо, що доцільними є: по-перше, формалізація поняття «вищий корпус дипломатичної служби» (дипломатичні посади категорії «А»); по-друге, виокремлення його адміністративного і адміністративно-політичного типів.

2.4 Нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України

Організація та функціонування дипломатичної служби безпосередньо залежить від правового регулювання, під яким прийнято розуміти цілеспрямований вплив права на суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [399, с.436]. Правове регулювання, з однієї сторони, може закладати передумови для ефективної організації та функціонування дипломатичної служби, її подальшого реформування. З іншої сторони, недосконалий стан правового регулювання, наявність прогалин та колізій у законодавстві

негативно відзначаються на правозастосуванні, створюють перешкоди для належної організації та функціонування дипломатичній служби, її вдосконалення.

Правове регулювання завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого лише йому механізму, комплексу динамічних систем та структур, покликаних гарантувати досягнення завдань в рамках певних типів юридичного впливу на суспільні відносини [22, с.317]. Залежно від особливостей правового інструментарію, який використовується в процесі юридичної регламентації відносин, у тому числі у сфері дипломатичної служби України, розрізняють нормативне та індивідуальне правове регулювання.

Нормативне правове регулювання, на відміну від індивідуального регулювання, здійснюється за допомогою юридичних правил поведінки загального характеру, які закріплюються в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах, правових звичаях, і мають такі ознаки: а) поширюються не на конкретні життєві ситуації, а на не визначену кількість тотожних за своїми ознаками випадків; б) адресується колу суб'єктів, не окреслених персонально; в) реалізується за допомогою правових засобів багаторазової дії; г) здійснюється зазвичай протягом тривалого часу без встановлених чітких часових меж [196, с.217-218].

Субінститут дипломатичної служби України (як і державна служба в цілому) є комплексним правовим утворенням. На комплексність правового регулювання державної служби вчені звертали увагу неодноразово. Ще у середині ХХ ст. В. М. Манохін у одній із перших монографій, присвяченій радянській державній службі, відзначав важливу роль Конституції для державної служби; підкреслював, що інститут державної служби містить норми адміністративного, трудового, фінансового, кримінального та цивільного права [330, с.27]. Комплексний характер державної служби як правового утворення, як видається, сьогодні ніким не ставиться під сумнів. Вчені підкреслюють, що законодавство України про державну службу складають норми конституційного, міжнародного, адміністративного, трудового, кримінального та інших галузей права [Див.: 51, с.18; 56, с.174; 222, с.104]. Цей висновок є вірним і відносно дипломатичної

служби, котра є видом державної служби; відображає реальний стан правового регулювання, був і залишається вірним як в радянський період, так і після проголошення незалежності України (в умовах дії як Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р., так і Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р.).

Проте у контексті нашої роботи варто зробити такі зауваження. По-перше, державна служба (як і дипломатична) у різні періоди хоч і регулювалась нормами низки галузей права, проте їх співвідношення («вміст») у регулюванні державно-службових відносин ніколи не було однаковим (статичним). Спостерігалась тенденція до регулювання все більшої кількості державно-службових відносин нормами публічного (зокрема адміністративного) права. Мало місце зменшення ролі трудового права у регулюванні державної служби після проголошення незалежності України та прийняття Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р., і ще більшою мірою – після прийняття Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. По-друге, яскравою особливістю правового регулювання дипломатичної служби, що у всі періоди відрізняла її від інших видів державної служби, є істотний вплив («вміст») норм міжнародного права.

Правову основу дипломатичної служби України, діяльності її органів та посадових осіб сьогодні становлять Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон «Про дипломатичну службу» та інші закони України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також інші акти законодавства України [474].

Базове значення для впорядкування відносин у сфері дипломатичної служби мають конституційно-правові норми. *Конституція України* від 28.06.1996 р. є законом найвищої юридичної сили, який утверджує основні засади суспільного та державного устрою, регламентує систему і структуру державної влади, основи правового статусу особи. Хоча сам термін «дипломатична служба» і не використовується у Конституції України, низка її статей безпосередньо стосуються: по-перше, зовнішньополітичної діяльності держави, із якою пов'язана дипломатична служба; по-друге, питань державної служби, видом якої є дипломатична служба. За

підрахунком вчених, основам організації і функціонування державної служби у Конституції України присвячено більше 10 статей [427, с.123]. Це ст.ст. 8, 19, у яких передбачено, що в Україні діють принципи верховенства права та законності.

Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність держави спрямована на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Основний Закон передбачає «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Наведені положення закладають конституційні основи для визначення та врегулювання принципів дипломатичної служби, завдань і функцій органів дипломатичної служби та ін.

У ст. 38 Конституції України закріплено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Розділ II Основного Закону передбачає й інші конституційні права та свободи людини і громадянина (особисті, політичні, економічні, соціальні та культурні). Відносно регламентації статусу посадових осіб дипломатичної служби має значення, що Конституція України передбачає можливість обмеження деяких конституційних прав для громадян, посадових та службових осіб органів державної влади (наприклад, ст. 35 – обмеження у здійсненні права на свободу світогляду і віросповідання, ст. 36 – обмеження щодо членства в політичних партіях, ст. 42 – обмеження підприємницької діяльності).

Згідно Конституції України виключно законами України встановлюються дипломатичні ранги (ч. 2 п. 6 ст. 92), а також визначаються «засади зовнішніх зносин» (ч. 1 п. 9 ст. 92), «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби...» (ч. 1 п. 12 ст. 92), діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (ч. 1 п. 22 ст. 92). Крім того, закріплено розподіл повноважень між вищими органами державної влади у сфері

зовнішньої політики та дипломатичної служби. Встановлено, що Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в ЄС та в НАТО (ст. 102), «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» (п. 3 ст. 106), «призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях...» (п. 5 ст. 106), «присвоює...вищі дипломатичні ранги» (п. 24 ст. 106) та ін. Такі положення Конституції окреслюють місце Президента України серед суб'єктів, наділених повноваженнями з управління дипломатичною службою.

Отже, конституційні норми, будучи нормами прямої дії, безпосередньо регулюють відносини у сфері зовнішньої політики та дипломатичної служби. Такі норми закладають фундамент для подальшого законодавчого регулювання дипломатичної служби: визначення принципів дипломатичної служби, правового статусу органів та посадових осіб дипломатичної служби (їх прав, обов'язків, обмежень та ін.), проходження дипломатичної служби, розмежування повноважень державних органів у сфері дипломатичної служби та ін.

Положення Конституції України отримують офіційне тлумачення у *рішеннях Конституційного Суду України*. Поряд із офіційним тлумаченням Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК. Предметом перевірки на конституційність стають і правові акти у сфері дипломатичної служби. Як приклад можна відзначити рішення Конституційного Суду України від 15.01.2009 р. у справі про конституційність Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 04.06.2008 р. Рішення містить правову позицію Конституційного Суду України щодо розуміння «керівництва зовнішньополітичною діяльністю», що закріплене у п. 3 ст. 106 Конституції України [Див.: 735].

Міжнародні договори, будучи одним із основних джерел міжнародного права, мають особливе значення для організації та функціонування дипломатичної служби. Це пояснюється традиційно тісним зв'язком дипломатії

(міждержавного співробітництва) з міжнародно-правовими нормами. Вчений-міжнародник Г. І. Тункін відзначав «два види зв'язків між зовнішньою політикою і дипломатією та міжнародним правом: а) в аспекті зобов'язань держав міжнародне право виступає як обмеження відносно зовнішньої політики та дипломатії; б) в аспекті прав воно, навпаки, виступає як засіб або опора для політики та дипломатії» [632, с.314].

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України). Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р.). На нашу думку, відносно дипломатичної служби міжнародні договори України можуть бути умовно поділені на загальні і спеціальні.

Загальними є міжнародні договори, які встановлюють міжнародні стандарти прав людини, регулюють співробітництво між державами у сфері протидії корупції тощо, проте спеціально не присвячуються міжнародно-правовому регулюванню дипломатичного та консульського співробітництва. Наприклад, такою є Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р., яка серед прав людини називає право кожного на рівний доступу до державної служби в своїй країні (ст. 21). Подібного змісту норму містить і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р.: кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби (ст. 25).

Не можна не відзначити і такого авторитетного джерела як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., у якій «акумульовано весь раніше здобутий досвід європейських країн у справі захисту прав і свобод людини» [432, с.80]. У Конвенції закріплюється каталог прав та свобод людини, у тому числі право на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 8), свобода думки, совісті і релігії (ст. 9), свобода вираження поглядів (ст. 10), свобода зібрань та об'єднання (ст. 11), заборона дискримінації (ст. 14) та ін.

Проте відносно дипломатичної служби норми Конвенції є важливими й тому, що вони регулюють питання обмеження тих чи інших прав людини для державних службовців, визначають легітимну мету та умови такого обмеження. У зв'язку з цим конвенційні норми встановлюють для держав-учасниць Конвенції, у тому числі для України, «межі дозволеного» та є орієнтирами у розвитку законодавчого регулювання правового статусу посадових осіб дипломатичної служби (прав, обов'язків, обмежень) – виробленні та законодавчому врегулюванні підходу щодо дозволу (заборони) для таких посадових осіб бути членами політичних партій, висловлювати власні політичні погляди і релігійні переконання, організовувати та брати участь у страйках тощо. Відповідні положення Конвенції доповнюються й практикою ЄСПЛ, до юрисдикції якого належать питання тлумачення та застосування Конвенції.

Окремим блоком міжнародних договорів загальної групи можна вважати й ті, що регулюють питання протидії корупції. Зокрема, це Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р., Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р., Резолюція ГА ООН «Заходи проти корупції» від 12.12.1996 р. та ін.). Такі документи стають основою для вироблення національних антикорупційних механізмів та кодексів етики публічних службовців, у тому числі у дипломатичній службі. Вважається, що ці договори встановлюють міжнародно-правові стандарти публічної служби [731, с.8-9].

З-поміж *спеціальних міжнародних договорів України*, які безпосередньо регулюють окремі питання дипломатичної служби, можна відзначити Віденську конвенцію про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., Віденську конвенцію про консульські зносини від 24.04.1963 р., Віденську конвенцію про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 14.03.1975 р., Конвенцію про спеціальні місії від 08.12.1969 р. та ін. Правову основу дипломатичного та консульського співробітництва доповнюють двосторонні міжнародні договори, зокрема консульські конвенції. Названі міжнародні договори становлять джерела такої частини міжнародного права як «право зовнішніх зносин» («дипломатичне та консульське права») [546, с.47-58,

295-304]. Питань функціонування та розвитку дипломатичної служби стосується також Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р., яка передбачає «поступову конвергенцію із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки».

Проведений аналіз дозволяє сформулювати основне значення спеціальних міжнародних договорів відносно дипломатичної служби. Вони: а) передбачають основи міжнародно-правового статусу ЗДУ, їх функції, склад персоналу та ін.; б) закріплюють привілеї та імунітети як важливі складові правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, які перебувають у довготерміновому відрядженні та проходять службу в ЗДУ (особиста недоторканість, імунітет від юрисдикції, фіскальні привілеї та імунітети та ін.); в) передбачають деякі обов'язки та заборони для посадових осіб, які проходять дипломатичну службу у ЗДУ (обов'язок поважати закони та постанови держави перебування, не втручатися у її внутрішні справи; заборона зайняття в державі перебування професійною або комерційною діяльністю в цілях особистої вигоди та ін.); г) регулюють окремі питання призначення посадових осіб на посади в ЗДУ, проходження на них служби, а також звільнення з цих посад (акредитація у державі перебування, запит агреману при призначенні на посаду керівника дипломатичного представництва, отримання екзекватури при призначенні на посаду керівника консульської установи; припинення виконання функцій, оголошення *persona non grata* у державі перебування та ін.).

Все ширшого аналізу в адміністративно-правовій науці отримують *норми «м'якого права» («soft law»)*. Концепція «м'якого права» («soft law») сформувалась у працях західноєвропейських вчених 70-80-х рр. ХХ ст. «М'які» норми містяться в актах міжнародних організацій (ООН, Ради Європи та ін.), які не є формально обов'язковими для держав-членів (є інституційними, рекомендаційними), однак переважно останніми дотримуються та досить часто імплементуються до національного законодавства шляхом внесення аналогічних за змістом правил [195, с.118-119]. Як підкреслюють європейські дослідники,

рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи як акти «м'якого права» хоч і не є обов'язковими, однак мають «моральний авторитет», оскільки відображають спільну позицію європейських урядів, а отже, здійснюють вплив на відповідні держави [46, с.100-101]. На думку Р. С. Мельника, Україна у зв'язку з євроінтеграційними процесами має дотримуватись «м'якого права» («soft law»), що є свого роду «усіченим» джерелом адміністративного права [350, с.96].

Окремі акти «м'якого права» спеціально присвячені питанням дипломатичної діяльності. Враховуючи, що вітчизняна дипломатична служба є видом державної, у питаннях вдосконалення її організації та функціонування інтерес становлять також рекомендації відносно публічної (державної) служби. Зокрема, з-поміж відповідних актів «м'якого права» можна виділити:

а) *Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (87) 2 «Про типову угоду стосовно дозволу членам родини співробітника дипломатичної або консульської місії займатись прибутковою діяльністю» від 12.02.1987 р.* – покликана сприяти у вирішенні такої соціальної проблеми у дипломатичній службі як працевлаштування у державі перебування членів родини співробітника дипломатичної (консульської) установи, містить рекомендовану для застосування державами-членами типову угоду щодо такого працевлаштування [789];

б) *Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р.* – містить рекомендації щодо організації публічної служби, врегулювання правового статусу публічних службовців. Такі рекомендації стосуються: уповноважених органів влади у сфері публічної служби, категорій публічних службовців, умов та вимог при прийнятті на публічну службу, процедур прийняття на публічну службу, переведення, прав та обов'язків публічних службовців, їх навчання та оплати праці, дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби, захисту публічних службовців та ін.;

в) *Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 «Щодо кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р.* – включає рекомендації щодо врегулювання стандартів поведінки публічних службовців, обов'язків дотримання правил поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів у публічній службі, у тому числі щодо дій публічного службовця у випадку пропозиції подарунку, його відповідальності та ін. [539, с.688-735].

Основою законодавства про дипломатичну службу є *Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.*, який заклав передумови для реформування дипломатичної служби, підвищення її професіоналізму та ефективності з урахуванням як власного досвіду, так і передових зарубіжних практик [541, с.268]. Цей Закон визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби.

Робота над розробкою нового Закону «Про дипломатичну службу» почалась ще у 2015 р. за участі Адміністрації Президента України, Комітету Верховної Ради України у закордонних справах, МЗС та представників громадянського суспільства. Як результат проведеної роботи у листопаді 2017 р., символічно у 100-ту річницю дипломатичної служби України, на Національній раді реформ за участю Президента України було презентовано концепцію проекту нового Закону «Про дипломатичну службу» (реєстр. № 7322 від 20.11.2017 р.).

Закон «Про дипломатичну службу» було прийнято 05.04.2018 р. Проте 28.04.2018 р. Президент України наклав на нього вето з огляду на такі недоліки: по-перше, згідно Конституції України посли, представники України і глави місії при міжнародних організаціях призначаються і звільняються Президентом України (тоді як прийнятим Законом передбачалась попередня консультація з цих питань із профільним комітетом Верховної Ради України); по-друге, на Кабінет Міністрів України покладалось повноваження із визначення статусу, завдань та функцій спеціальних місій, що, як слідувало із зауважень Президента, не відповідало Конституції України. Врахувавши президентські пропозиції, новий Закон «Про дипломатичну службу» був прийнятий 07.06.2018 р. і набув чинності 19.12.2018 р.

У Законі «Про дипломатичну службу» надається визначення основним поняттям у сфері дипломатичної служби; визначаються принципи дипломатичної служби, система органів дипломатичної служби, їх основні завдання та функції; наводиться перелік дипломатичних посад та їх категорії; визначається права та

обов'язки посадових осіб дипломатичної служби, перелік дипломатичних рангів, порядок їх присвоєння; врегульовуються питання вступу, проходження та припинення дипломатичної служби, оплата праці посадових осіб дипломатичної служби, їх компенсаційні виплати, соціальні гарантії та ін.

Державний секретар МЗС А. І. Заяць назвав новий Закон дуже новаторською «Конституцією дипломатичної служби» [154]. Нововведення Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. спрямовані на підвищення професіоналізму, ефективності та патріотизму дипломатичної служби, оптимізацію управління дипломатичною службою, вдосконалення процедур вступу та проходження служби, запровадження належних соціальних гарантій для посадових осіб дипломатичної служби. З-поміж основних нововведень можна відзначити такі:

1) вдосконалення системи органів дипломатичної служби відповідно до існуючих вимог і викликів та, зокрема, запровадження інституту Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноваженого Посла України в Києві;

2) підвищення вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу (стосовно ступеня освіти, володіння іноземними мовами та ін.);

3) запровадження конкурсного просування по дипломатичній службі за умови збереження конкурсів при вступі на дипломатичну службу (з деякими винятками) та при вирішенні питання про участь службовця у ротації;

4) вдосконалення системи управління дипломатичною службою, у тому числі розмежування політичного та адміністративного управління, вдосконалення правового статусу Державного секретаря МЗС як керівника державної служби;

5) спрощення системи дипломатичних посад (3 категорії дипломатичних посад: «А», «Б», «В») та врегулювання на рівні Закону їх чіткого переліку;

б) скорочення кількості дипломатичних рангів (9 дипломатичних рангів);

7) реформування системи підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб дипломатичної служби, вдосконалення правового статусу Дипломатичної академії України при МЗС;

8) вдосконалення ротації та довготермінового відрядження, запровадження так званої «імперативної» ротації – закріплення на рівні Закону норми, відповідно до якої участь посадових осіб дипломатичної служби у ротації є обов'язковою умовою проходження дипломатичної служби;

9) запровадження інституту перебування посадової особи дипломатичної служби у розпорядженні МЗС (як перед направленням у довготермінове відрядження, так і після повернення із такого відрядження);

10) розширення соціальних гарантій для посадових осіб дипломатичної служби, зокрема для тих із них, що перебувають у довготерміновому відрядженні (соціальне забезпечення, оплата витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги, витрат на здобуття дітьми дошкільної та загальної середньої освіти, зарахування часу відрядження іншого з подружжя, що не працює, до страхового стажу та ін.).

Крім Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., відносини у сфері дипломатичної служби регулюються також *Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.* та іншими актами законодавства України.

На відміну від низки іноземних держав, вітчизняна модель дипломатичної служби не передбачає її повного відокремлення від цивільної державної служби. Дипломатична служба України є видом державної служби, врегульованої Законом «Про державну службу», спирається на правила, механізми та порядки, що мають місце у державній службі, і лише з питань, що зумовлені специфікою дипломатичної служби, передбачає диференційоване законодавче регулювання.

Закон «Про державну службу» відносно дипломатичної служби є загальним, його дія поширюється на посадових осіб дипломатичної служби у частині відносин, не врегульованих Законом «Про дипломатичну службу» (*субсидіарне регулювання*). Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. У ст. 3 закріплено, що дія цього Закону поширюється на державних службовців органів дипломатичної служби та інших визначених державних органів.

Закон «Про дипломатичну службу» окремі питання проходження дипломатичної служби або не врегульовує, або врегульовує не повної мірою, у

зв'язку з чим доповнюється норами Закону «Про державну службу». Аналіз показує, що сьогодні у Законі «Про державну службу» закріплені низка норм, які поширюють свою дію на посадових осіб дипломатичної служби. Це норми, які визначають: підпорядкування державного службовця та виконання ним наказу (розпорядження), доручення; порядок доведення до відома державного службовця інформації або документів; особливості захисту права на державну службу; управління державною службою; порядок вступу на державну службу; питання службової кар'єри (зокрема службове відрядження державних службовців, оцінювання результатів службової діяльності), заохочення державних службовців; питання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців та ін.

Водночас слід підкреслити, що Закон «Про дипломатичну службу» у низці випадків безпосередньо відсилає до Закону «Про державну службу» та інших актів законодавства про державну службу (*бланкетне регулювання*). Нараховується більше 10 випадків відсилання до Закону «Про державну службу». Бланкетні норми мають місце відносно регулювання таких питань, як: принципи дипломатичної служби (ст. 4); правовий статус адміністративних посад як посад дипломатичної служби, їх категорії, правовий статус адміністративних службовців як виду посадових осіб дипломатичної служби (ст.ст. 2, 8, 17); права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби (ст.ст. 10, 11), їх обмеження (ст. 14); порядок проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби (ст. 12); загальні вимоги до претендентів на вступ на дипломатичну службу (ст. 13); випадки строкового призначення на посади дипломатичної служби (ст. 14); Присяга при прийнятті на дипломатичну службу (ст. 15); переведення посадових осіб дипломатичної служби (ст. 20); ранги адміністративних службовців, порядок їх присвоєння (ст. 27); підстави припинення дипломатичної служби (ст. 28); оплата праці посадових осіб дипломатичної служби (ст. 31); робочий час і час відпочинку працівників дипломатичної служби (ст. 40), відпустки (ст. 41) та ін.

Тісний зв'язок законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» досягається, зокрема, завдяки двоїстому складу посадових осіб дипломатичної служби. Поряд із дипломатичними службовцями до них належать

адміністративні службовці – громадяни України, які займають посаду державної служби в органі дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконують встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримуються принципів державної служби.

Дія законів «Про дипломатичну службу» та «Про державну службу» доповнюється й низкою інших законів України, які також регулюють відносини у сфері дипломатичної служби. Зокрема, можна відзначити такі закони:

а) Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. – визначає окремі права, обов'язки та обмеження, які також поширюються на посадових осіб дипломатичної служби (обмеження, спрямовані на запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням (так звані «антикорупційні обмеження»); правила етичної поведінки; обов'язок подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та інші обов'язки, які реалізуються у ході заходів фінансового контролю та ін.);

б) Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 р. – визначає статус української мови як державної, порядок її функціонування та застосування (у тому числі регулює питання підтвердження вільного володіння державною мовою кандидатами на вступ на дипломатичну службу; обов'язок державних службовців щодо володіння державною мовою і застосування її під час виконання посадових обов'язків та ін.);

в) Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. – визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України; врегульовує правовий статус Державного секретаря МЗС (ч. 7 ст. 10) та ін.;

г) Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. – встановлює організаційно-правові засади здійснення очищення влади (люстрації), у тому числі відносно Міністра закордонних справ України, його заступників, посадових осіб дипломатичної служби. Застосування до особи заборони, передбаченої

Законом «Про очищення влади», унеможлиблює вступ на дипломатичну службу, а також є підставою звільнення з дипломатичної служби.

Правове регулювання відносин у сфері дипломатичної служби здійснюється й за допомогою норм трудового права, зокрема *Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р.* У ст. 3 Закону «Про дипломатичну службу» закріплено, що: а) дія норм законодавства про державну службу та про працю поширюється на посадових осіб дипломатичної служби у частині відносин, не врегульованих цим Законом; б) відносини, що виникають у зв'язку з роботою в органах дипломатичної служби працівників, які виконують функції з обслуговування, регулюються цим Законом, законодавством про працю, а також іншими актами законодавства в частині, що не суперечить цьому Закону.

Варто відзначити, що на сторінках наукових джерел сьогодні триває дискусія відносно визначення державних службовців суб'єктами трудового права, доцільності регулювання відносин у сфері державної служби за допомогою норм трудового права. Ця наукова дискусія є далеко не новою та відбувається, головним чином, між вченими у галузі адміністративного та трудового права. Враховуючи родово-видові зв'язки між державною та дипломатичною службою, об'єктивно така дискусія стосується й правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, регулювання її проходження тощо.

За сучасних умов існують діаметрально протилежні судження відносно ролі та співвідношення адміністративного і трудового права у регулюванні державної служби. Серед аргументів на користь адміністративно-правового регулювання державної служби відзначають такі: державна служба спрямована на служіння державі та суспільству, а не окремому органу; наявний особливий роботодавець – держава; державні службовці займають посаду у державних органах та їх апараті; публічно-правовий характер державної служби та державно-службових відносин; нерівність сторін відносин; фінансування державної служби за рахунок державного бюджету; відносно державної служби діє принцип «дозволено лише те, що прямо вказано в нормі права» та ін.

Зокрема, Ю. П. Битяк відзначає, що державна служба є публічно-правовим інститутом. Підкреслює, що державна служба тому і вважається державною, що відносини, які виникають при її встановленні, організації, проходженні, засади відповідальності державних службовців є відносинами публічно-правовими і регулюються нормами публічного права. Поза межами службових відносин державні службовці можуть виступати як суб'єкти приватно-правових відносин, але у межах службових відносин вони завжди є суб'єктами публічного права [51, с.44, 46].

На публічно-правову природу державно-службових відносин звертав увагу й В. Л. Коваленко. Вчений зазначає, що правовідносини, які виникають під час та щодо проходження державної служби державними службовцями, за своєю суттю є відносинами державно-службовими – вони спрямовані на виконання певної частки завдань та функцій держави з метою реалізації публічної державної влади в інтересах українського суспільства в цілому. На відміну від приватно-правових відносин, що виникають у процесі та у зв'язку з виконанням працівниками трудових чи цивільних обов'язків, відносини, що виникають у процесі та у зв'язку з виконанням державними службовцями обов'язків державної служби, є відносинами публічно-правовими. Науковець підсумовує, що відносини у зв'язку та щодо проходження державної служби державними службовцями мають регулюватись не трудовим правом (приватно-правові відносини), а адміністративним правом (публічно-правові відносини) [258, с.421].

Аналізуючи роль норм трудового права у регулюванні державної служби, Л. Р. Біла-Тіунова вказувала (ще в умовах дії Закону «Про державну службу» від 1993 р.), що випадків застосування трудового права не так уже й багато; відзначала необхідність внесення змін до Закону «Про державну службу» для забезпечення регулювання адміністративної державної служби адміністративно-правовими нормами відповідно до публічної природи її інституту [60, с.128].

А. В. Кірмач відстоює доцільність регулювання державно-службових відносин нормами адміністративного права з огляду на провідний європейський досвід. Провівши ґрунтовне дослідження європейського досвіду правового регулювання державної служби, він дійшов таких висновків: «питання регулювання

відносин, що виникають у сфері державної служби ... має здійснюватись виключно законодавством про державну службу на засадах публічного права»; «необхідність правового регулювання державно-службових відносин виключно нормами публічного права, і в першу чергу нормами адміністративного права, є обґрунтованою як з наукової, так і з практичної точок зору»; «такий підхід до правового регулювання проходження державної служби цілком відповідає сутності та завданням державної служби, а також європейському досвіду правового регулювання проходження державної служби» [254, с.52, 54-55].

Свою чергою проблеми державної та дипломатичної служби неодноразово були предметом досліджень вчених у галузі трудового права, у тому числі після прийняття нових редакцій законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» (Л. Ю. Величко [91], М. І. Іншина [222], М. М. Клемпарського [256], А. Ю. Коротких [284], Ю. В. Макаренко [322] та ін.). Представники науки трудового права розглядають державних службовців як суб'єктів трудового права, відстоюють доцільність регулювання відносин у сфері державної служби нормами трудового права та переважно критикують пропозиції вчених-адміністративістів щодо необхідності забезпечення регулювання державної служби виключно нормами адміністративного (публічного) права.

Зокрема, А. М. Слюсар звертає увагу на особливе положення державних службовців порівняно з іншими категоріями працівників, зайнятих певною роботою на різних підприємствах, в установах та організаціях; підкреслює, що державні службовці є найманими працівниками, які виконують державні функції. Науковець доходить висновку, що виникнення, зміна й припинення відносин державної служби здійснюються відповідно до чинних правових приписів, які хоча й мають державно-правовий та адміністративно-правовий характер, у той же час належать до трудового права [586, с.83].

Комплексне дослідження співвідношення трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби провів О. Ю. Дрозд. Вчений підкреслює, що трудове право не просто «заповнює прогалини публічно-правового регулювання», а повноцінно впорядковує величезний пласт відносин із

проходження державної служби. Норми трудового права в механізмі правового регулювання державної служби є об'єктивною необхідністю [176, с.54, 55]. А. Ю. Коротких характеризує вплив трудового та адміністративного права на державну службу як «золоту середину», яка у досить загальних рисах вказана у ч. 3 ст. 5 Закону «Про державну службу». Ця «золота середина» ґрунтується на особливостях правового статусу державного службовця, специфіці його трудової функції та відповідних службово-трудова правовідносин [284, с.32, 33].

На нашу думку, за чинного законодавства, безумовно, не можна заперечувати твердження, що відносини у сфері державної служби регулюються нормами трудового права. У ст. 5 Закону «Про державну службу» безпосередньо вказано, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. За підрахунками експертів, сьогодні нараховується більше 75 питань у сфері державної служби, які не повною мірою регулюються Законом «Про державну службу» і, відповідно, є предметом регулювання законодавства про працю [367, с.67-71]. Крім КЗпП України, можна відзначити закони України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., «Про оплату праці» від 24.03.1995 р., «Про відпустки» від 15.11.1996 р. та ін. Водночас у низці випадків Закон «Про державну службу» безпосередньо відсилає до законодавства про працю (ст.ст. 56, 59, 86, 87, 92 та ін.).

Аналогічних висновків (з деякими зауваженнями) можна дійти і стосовно дипломатичної служби. З однієї сторони, має місце субсидіарне застосування щодо дипломатичної служби норм трудового права («дія норм законодавства про державну службу та про працю поширюється на посадових осіб дипломатичної служби у частині відносин, не врегульованих Законом «Про дипломатичну службу» [474]). З іншої сторони, Закон «Про дипломатичну службу» у окремих випадках безпосередньо відсилає до законодавства про працю (насамперед у контексті регулювання статусу працівників органів дипломатичної служби, які виконують функції з обслуговування, ст.ст. 8, 14, 40, 41). Привертає увагу й використання у Законі для позначення кадрового складу терміну, що є характерним для трудового права, – «*працівники дипломатичної служби*» (родова

категорія, що у п. 10 ст. 2 Закону розкривається як «дипломатичні службовці, адміністративні службовці та працівники, які виконують функції з обслуговування»).

Що стосується подальшого розвитку правового регулювання, співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні дипломатичної служби, то можливим є два шляхи: 1) адміністративно-правове регулювання дипломатичної служби та доповнення його дії нормами трудового права (відсилання Законом «Про дипломатичну службу» за необхідності до законодавства про працю, а також його застосування до відносин у дипломатичній службі у випадках, не врегульованих Законом «Про дипломатичну службу»); 2) забезпечення регулювання відносин у сфері дипломатичної служби виключно нормами публічного (адміністративного) права.

І перший, і другий шлях загалом є можливим. У низці держав Європи має місце доповнення адміністративного законодавства нормами трудового законодавства. Наприклад, у ст. 2 Закону Литви «Про дипломатичну службу» від 29.06.2018 р. закріплено, що Закон «Про публічну службу», закони та інші правові акти, які регулюють трудові відносини і соціальні гарантії, відносно дипломатів застосовуються у тому випадку, коли їх статус та соціальні гарантії не визначаються цим Законом» [383]. Подібного змісту норма закріплена у ст. 1 Закону Латвії «Про дипломатичну і консульську службу» від 10.10.1995 р. [774]. Більше того, аналіз європейського досвіду свідчить, що і серед держав Європи сьогодні має місце приватно-правовий тип правового регулювання проходження державної служби (але за наявності адміністративно-правового регулювання статусу державних службовців). Проте такий підхід не є поширеним в Європі та має місце у Швейцарії, Люксембурзі, Ліхтенштейні, і певною мірою, в Бельгії [254, с.40-41].

На нашу думку, пріоритетним все ж є другий шлях розвитку – регулювання дипломатичної служби публічним (адміністративним) правом. Але цей шлях можливий виключно за умови виваженої розробки адміністративно-правових норм з метою недопущення погіршення становища посадових осіб дипломатичної служби, позбавлення (звуження) гарантій їх захисту від свавілля та порушень.

Водночас при характеристиці дипломатичної служби з'являється й особливий «міжнародний елемент», котрий також слід враховувати. Дипломатична служба є видом державної служби, що забезпечує реалізацію зовнішньої політики держави та функціонує у сфері міждержавних відносин в інтересах держави та всього суспільства. Посадові особи дипломатичної служби: а) є представниками не керівника певного органу, а держави; б) вони вступають у відносини не лише з громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а й з органами влади та посадовими особами іноземних держав, її політичним керівництвом (ці відносини не можна охарактеризувати як приватно-правові); в) посадові особи займають посади в органах дипломатичної служби; г) фінансуються за рахунок державного бюджету; г) наділені особливим правовим статусом порівняно з іншими категоріями зайнятого населення (у тому числі привілеями та імунітетами, що гарантовані нормами міжнародного права).

Водночас варто зробити і таке зауваження: враховуючи особливості кадрового складу, завдання та функції окремих видів працівників дипломатичної служби (працівників органів дипломатичної служби), поєднання трудового та адміністративно-правового регулювання може обґрунтовано лишитись відносно діяльності таких суб'єктів, як: а) працівники патронатної служби Міністра закордонних справ України; б) працівники органів дипломатичної служби, які виконують функції з обслуговування.

Як видається, тенденція до зменшення впливу трудового права на регулювання відносин у сфері державної та дипломатичної служби вже спостерігається в Україні. Це пов'язано із прийняттям нових редакцій законів «Про державну службу» від 2015 р. та «Про дипломатичну службу» від 2018 р. Можна згадати і проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» (реєстр. № 1066 від 29.08.2019 р.), яким пропонувалось ще більшою мірою звужити сферу застосування трудового законодавства і закріпити у Законі «Про державну службу» норму такого змісту: «дія норм законодавства про працю не поширюється на державних службовців, окрім випадків прямо передбачених цим Законом» [528]. Вітчизняна тенденція

відносно зменшення впливу трудового права на регулювання відносин у сфері державної (дипломатичної) служби відповідає загальноєвропейській [254, с.53].

Підзаконне регулювання суспільних відносин традиційно є найбільш широким за обсягом [624, с.276]. Завдяки підзаконному регулюванню забезпечується конкретизація і розвиток положень законів, які регулюють відносини у сфері дипломатичної служби. Новий Закон «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. у низці випадків безпосередньо вказує на необхідність прийняття підзаконних нормативно-правових актів (ст.ст. 5, 8, 13, 14, 16, 17, 23 та ін.). Підзаконні акти дозволяють «привести в дію» норми Закону, забезпечити їх деталізацію. Реалізація нового Закону «Про дипломатичну службу», як зазначають фахівці, вимагала розробки та прийняття близько 30 підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, наказів МЗС. Частина їх вже прийнята, а інші перебувають у процесі розробки та прийняття.

Як показало дослідження, посадові особи дипломатичної служби значною мірою пов'язують розвиток правового забезпечення дипломатичної служби саме із підзаконним регулюванням та його якістю. На питання «Які проблеми, на Вашу думку, сьогодні найбільш характерні для правового забезпечення дипломатичної служби?» більшість опитаних посадових осіб дипломатичної служби (67,3 %) відповіли, що такою проблемою є «відсутність належної підзаконної деталізації положень Закону України «Про дипломатичну службу», 19,2 % – «наявність прогалин у законодавстві про дипломатичну службу», 15,4 % – «змістовна недосконалість положень законодавства про дипломатичну службу», 14,4 % – «наявність колізій у законодавстві про дипломатичну службу», 4,8 % вказали на інші проблеми. Наявні результати, з однієї сторони, показують триваючий процес розробки підзаконних актів «під» новий Закон «Про дипломатичну службу», а з іншої – зумовлюють необхідність зосередження уваги на якості положень чинних підзаконних актів у відповідній сфері.

Укази та розпорядження Президента України. З-поміж підзаконних правових актів, які забезпечують регулювання відносин у сфері дипломатичної служби, насамперед варто відзначити укази та розпорядження Президента України.

Відповідно до ст. 102 Конституції України він є главою держави та виступає від її імені, визначається гарантом реалізації стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО. Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво її зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України (ст. 106 Конституції України). Передбачене Конституцією України керівництво у сфері зовнішньої політики Президентом України охоплює повний спектр функцій державного управління у цій сфері [5, с.24-30]. Це проявляється й на правовому регулюванні відносин у сфері зовнішньої політики та дипломатичної служби.

Правовими актами Президента України переважно врегульовані:

а) статус ЗДУ як органів дипломатичної служби, а також окремих дипломатичних службовців (укази «Про Консульський статут України» від 02.04.1994 р. [509], «Про представництво України при Європейських співтовариствах (Європейському Союзу)» від 21.04.1997 р. [519], «Про Положення про Місію України при НАТО» від 15.09.1998 р. [516], «Про Положення про дипломатичного радника державного органу» від 31.12.2005 р. [515], «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» від 20.02.2006 р. [510]; розпорядження «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22.10.1992 р. [442] та ін.);

б) окремі питання призначення на дипломатичні посади та проходження дипломатичної служби. Наприклад, можна відзначити Указ Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 4.06.2008 р. [473]. У ньому передбачено перелік посад в органах дипломатичної служби, призначення на які вимагає попереднього погодження з Президентом України. Указом Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р. визначено посади у низці державних органів та їх апаратах, які приписані до дипломатичних рангів [514]. У свою чергу окремі нормативно-правові акти Президента України у сфері дипломатичної служби ще перебувають у процесі розробки (як-от Положення про закордонні дипломатичні установи України та ін.).

Не можна оминати важливої ролі Президента України у проведенні реформи вітчизняної дипломатичної служби, його активності у напрямку законопроектної роботи у цій сфері. Реформа дипломатичної служби була передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. [522]. Саме Президентом України був внесений до Верховної Ради України проект нового Закону України «Про дипломатичну службу» та визначений як невідкладний. Вжиття комплексу подальших заходів на шляху підвищення ефективності та розвитку дипломатичної служби передбачається Указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 р. [513].

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До основних завдань Кабінету Міністрів України поряд з іншим належить забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції України та законів України, актів Президента України. Кабінет Міністрів України належить до системи управління державною службою (ст. 12 Закону «Про державну службу»), організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та наділений іншими повноваженнями у сфері вдосконалення державного управління і державної служби (ч. 1 п. 6 ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

Відповідно до своїх повноважень Кабінет Міністрів України здійснює підзаконну нормотворчість, у тому числі у сфері дипломатичної служби. Акти Кабінету Міністрів України видаються: у формі постанов – акти нормативного характеру; у формі розпоряджень – акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Суттєва частина правових актів, які регулюють відносини у сфері дипломатичної служби, представлена саме нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Основними питаннями їх регулювання є:

а) правовий статус внутрішньодержавних органів дипломатичної служби – МЗС та його представництв на території України (постанови «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 30.03.2016 р. [484],

«Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України» від 25.07.2002 р. [486]);

б) вступ на дипломатичну службу та її проходження (проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби, спеціальна перевірка, оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби, присвоєння рангів державних службовців, службове відрядження, дисциплінарне провадження та ін.). Особливістю є те, що більшість із таких правових актів Кабінету Міністрів України є загальними, регулюють відносини у сфері державної служби, у тому числі й у дипломатичній службі. Можна відзначити постанови Уряду України: «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» від 22.07.2016 р. [503], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. [497], «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20.04.2016 р. [435], «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 р. [498], «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 04.12.2019 р. [490] та ін. Окремо слід відзначити розпорядження Кабінету Міністрів України «Про встановлення переліку держав з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією» від 07.11.2018 р. [467];

в) оплата праці, компенсаційні виплати та соціальні гарантії посадових осіб дипломатичної служби («Питання оплати праці працівників державних органів» від 18.01.2017 р. [433], «Про умови оплати праці посадових осіб дипломатичної служби, зарахованих у розпорядження Міністерства закордонних справ» від 13.02.2019 р. [524], «Про затвердження Порядку оплати працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, та членам їх сімей витрат, пов'язаних з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням» від 17.04.2019 р. [495], «Про затвердження Порядку формування і здійснення компенсаційних

виплат в іноземній валюті та оплати інших витрат працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження» від 21.12.2020 р. [502] та ін.).

Накази МЗС. МЗС є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин і координує діяльність державних органів у сфері зовнішніх зносин. Не можна погодитись із тими вченими-адміністративістами, які зазначають, що МЗС належить до органів виконавчої влади, які не здійснюють регулювання та регулюючий вплив [407, с.12]. МЗС є суб'єктом підзаконної нормотворчості. У межах повноважень МЗС видає накази, організовує і контролює їх виконання [484, п. 9]. Нормативними наказами МЗС деталізуються та набувають розвитку положення Закону «Про дипломатичну службу», указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України у сфері дипломатичної служби. Зокрема, це такі накази МЗС:

– «Про затвердження Порядку визначення розміру і механізму оплати інших витрат, пов'язаних з виконанням посадових обов'язків працівниками дипломатичної служби, направленими у довготермінове відрядження» від 10.05.2017 р. [489];

– «Про затвердження Порядку надання відпусток, здійснення відряджень та погодження приватних поїздок працівників дипломатичної служби, направлених у довготермінове відрядження до закордонних дипломатичних установ України» від 28.11.2017 р. [491];

– «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. [500];

– «Про затвердження Типової форми контракту про проходження дипломатичної служби» від 25.01.2019 р. [506];

– «Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» від 18.09.2019 р. [480];

– «Про затвердження Порядку направлення на професійне навчання за кордон посадових осіб дипломатичної служби» від 04.07.2019 р. [492];

– «Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби» від 21.11.2019 р. [488] та ін.

Накази НАДС. НАДС є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. З-поміж нормативних наказів НАДС, які застосовуються до посадових осіб дипломатичної служби, можна навести такі: «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. [505], «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 03.03.2016 р. [504], «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» від 03.03.2016 р. [493], «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. [481] та ін. З окремих питань НАДС видає спільні накази з іншими ЦОВВ (наприклад, наказ НАДС та МОЗ «Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я» від 13.04.2016 р. [518]).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права. Конституційні норми закладають фундамент для законодавчого регулювання відносин у сфері дипломатичної служби. Низка питань дипломатичної служби в силу сфери її функціонування та іншої специфіки регулюються нормами міжнародного (зокрема дипломатичного та консульського) права. При цьому основу субінституту дипломатичної служби становлять саме адміністративно-правові норми. Вони врегульовують поняття та принципи дипломатичної служби, систему органів дипломатичної служби, дипломатичні ранги, правовий статус посадових осіб дипломатичної служби (права та обов'язки, правообмеження, дисциплінарну відповідальність та ін.), вступ на дипломатичну службу, її проходження, припинення та ін. Значення норм трудового права полягає у тому, що

вони поширюють дію на дипломатичну службу: по-перше, у частині відносин, що не врегульовані законодавством про дипломатичну та державну службу; по-друге, у разі безпосереднього до них відсилання нормами спеціального законодавства.

Висновки до розділу 2.

1. Дипломатична служба є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до її розуміння, зокрема: 1) функціонального, тобто характеристика дипломатичної служби як діяльності; 2) організаційно-структурного – розгляд її як системи органів дипломатичної служби та посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу; 3) інституційного, що передбачає сприйняття дипломатичної служби як правового субінституту. При визначенні поняття «дипломатична служба» у Законі України «Про дипломатичну службу» слід використовувати саме функціональний підхід, відзначати родову належність дипломатичної служби до державної служби та її видові відмінності (суб'єктну, посадову та цільову ознаки). Доцільно змінити ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. і викласти її у такій редакції: *«Дипломатична служба – це державна служба, що здійснюється посадовими особами дипломатичної служби на посадах в органах дипломатичної служби, а також в інших державних органах, їх апараті (секретаріаті), що визначені цим Законом, з метою забезпечення реалізації зовнішньої політики України».*

2. Дипломатичну службу варто відносити до цивільної спеціалізованої державної служби. Своєю чергою особливістю дипломатичної служби є можливість її часткової «мілітаризації» на певних напрямках діяльності. Така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу і довготермінового відрядження для роботи в ЗДУ працівників інших державних органів, у тому числі тих, що представляють сектор безпеки і оборони України.

3. Види дипломатичної служби виокремлюються на підставі таких критеріїв як: 1) напрям діяльності (консульська, політико-дипломатична, військово-дипломатична, протокольна служба та ін.); 2) місце проходження служби:

а) внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований (в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України) та децентралізований підвиди (в інших державних органах України); б) закордонна дипломатична служба (на посадах в ЗДУ на час довготермінового відрядження); в) міжнародна дипломатична служба (на посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України).

4. Принципи дипломатичної служби є вихідними засадами, котрі не лише зумовлюють сучасний стан її організації та функціонування, а й закладають передумови для вдосконалення. Принципи дипломатичної служби поділяються на: 1) загальні – принципи державної (у тому числі дипломатичної) служби, що передбачені Законом України «Про державну службу»; 2) спеціальні – властиві саме для дипломатичної служби та врегульовані в Законі України «Про дипломатичну службу». Подальший розвиток принципів дипломатичної служби пов'язується, насамперед, із: а) узгодженням законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів; б) закріпленням нових принципів (загальних – релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу; спеціальних – забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби та єдність дипломатичної служби); в) сприйняттям та впровадженням такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.). При цьому вбачається за доцільне використовувати термін «політична нейтральність» (при позначенні як принципу, так і відповідних вимог).

5. Основним місцем проходження дипломатичної служби є органи дипломатичної служби, система яких охоплює МЗС, представництва МЗС на території України та ЗДУ. Водночас посадові особи дипломатичної служби можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у

інших державних органах та їх структурних підрозділах (Офісу Президента України, Апарату Верховної Ради України та ін.). В органах дипломатичної служби передбачаються посади: а) політичні (посади Міністра закордонних справ України, його першого заступника та заступників); б) патронатні (посади працівників патронатної служби Міністра закордонних справ України); в) адміністративні – посади дипломатичної служби (категорій «А», «Б», «В»); г) посади працівників, які виконують функції з обслуговування.

Дипломатичні посади категорії «А» запропоновано позначати поняттям «вищий корпус дипломатичної служби». З огляду на особливості дипломатичних посад категорії «А» можна виокремлювати типи вищого корпусу дипломатичної служби: а) адміністративний тип – посада Державного секретаря МЗС (наділена ознаками адміністративних посад); б) адміністративно-політичний тип – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України (відзначаються ознаками як адміністративних, так і політичних посад).

6. Нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права. Конституційні норми закладають фундамент для законодавчого регулювання відносин у сфері дипломатичної служби. Низка питань дипломатичної служби в силу сфери її функціонування та іншої специфіки регулюються нормами міжнародного (зокрема дипломатичного та консульського) права. Основу правового субінституту дипломатичної служби становлять саме адміністративно-правові норми. Значення норм трудового права полягає в тому, що вони поширюють дію на дипломатичну службу: по-перше, у частині відносин, що не врегульовані законодавством про дипломатичну та державну службу; по-друге, у разі безпосереднього до них відсилання нормами спеціального законодавства.

Основні положення цього розділу знайшли своє відображення в окремих публікаціях автора, а саме [645, с. 110-225; 647-650; 653; 659; 660; 668; 670-673; 675; 679; 683; 684; 688-690; 692; 693].

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

3.1 Посадові особи дипломатичної служби: ознаки, види, складові правового статусу

Центральне місце в субінституті дипломатичної служби займають норми, які закріплюють правовий статус посадових осіб дипломатичної служби. Проблеми організації та функціонування дипломатичної служби – це насамперед проблеми, що пов'язані із дипломатичними кадрами, рівнем їх професійної компетентності, службової дисципліни, ефективним використанням кадрового потенціалу, забезпеченням належними гарантіями. Посадові особи дипломатичної служби складають кадрову основу дипломатичної служби, є тими суб'єктами, на які безпосередньо покладається виконання дипломатичних та консульських функцій, адміністративно-технічне забезпечення органів дипломатичної служби.

Термін «посадові особи дипломатичної служби» вперше у вітчизняному законодавстві з'явився із прийняттям Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. Визначення цього терміну, що міститься у п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону, не розкриває сутнісних ознак посадових осіб дипломатичної служби, а лише наводить їх види: *«посадові особи дипломатичної служби – дипломатичні службовці та адміністративні службовці органів дипломатичної служби»*. При цьому посадові особи дипломатичної служби визначаються видом «працівників дипломатичної служби», що є родовим поняттям, – крім таких посадових осіб воно включає працівників, які виконують функції з обслуговування (п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону).

На аналізі поняття «посадові особи дипломатичної служби» варто зупинитись детальніше. Нормативно закріплена термінологія повинна бути вивіреною та обґрунтованою з позиції доцільності її використання, відображати сучасні досягнення юридичної науки. При дослідженні поняття «посадові особи дипломатичної служби» необхідно звернутись загалом до поняття «посадові особи», що не є новим у юриспруденції. Проблема визначення ознак посадової

особи, відмежування її від інших працівників у державному секторі має міжгалузевий характер та досліджувалась представниками теорії держави і права, адміністративного, кримінального права та інших галузей юридичної науки.

Еволюцію наукових поглядів щодо визначення терміну «посадові особи» досліджував С. В. Ківалов. Вчений дійшов цілком правильного висновку, що поняття «посадова особа» у своєму історичному контексті характеризується протиборством 2-х тенденцій: розширювальної (до посадових осіб відносились всі особи, які займали посади в державних органах, включаючи і допоміжний персонал: прибиральниць, друкарок, сторожів тощо) та обмежувальної («посадова особа» як синонім поняттю «керівник») [247, с.3]. З огляду на це доводиться констатувати, що поняття «посадові особи дипломатичної служби», закріплене чинним Законом «Про дипломатичну службу», значною мірою відтворює саме розширювальну тенденцію.

Посадовими особами дипломатичної служби згідно Закону вважаються:

а) *дипломатичні службовці* – громадяни України, які займають дипломатичні посади в органах дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримуються принципів дипломатичної служби;

б) *адміністративні службовці* – громадяни України, які займають посади державної служби в органі дипломатичної служби, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконують встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримуються принципів державної служби [474].

За такого підходу до посадових осіб дипломатичної служби відносяться всі без виключення дипломатичні та адміністративні службовці – ті, що займають як найнижчі, так і найвищі посади (посади категорій «А», «Б» та «В»). У наукових джерелах як радянського періоду, так і незалежної України неодноразово зверталась увага на неприпустимість ототожнення «посадових осіб» та «державних службовців». Серед вчених хоч і відсутня згода стосовно сутнісних

ознак посадових осіб, проте, на думку більшості з них, посадовими особами слід вважати не всіх, а лише частину державних службовців.

Виділити ознаки посадових осіб намагався ще Аристотель. На сторінках «Політики» філософ відносив до посадових осіб насамперед тих, хто має право на розпорядчу владу: «посадовими особами у власному сенсі варто називати тих, яким надано право для певного кола справ мати законодорадчу, вирішальну та розпорядчу владу, а особливо цю останню, тому що з поняттям «розпоряджатися» перш за все пов'язане уявлення про всякого роду владу» [35, с.187].

У радянській адміністративно-правовій науці однією з перших до аналізу поняття «посадова особа» звернулася Ц. А. Ямпольська. До посадових осіб вона відносила державних службовців, які мають право на здійснення юридично значущих дій (зокрема видання адміністративних актів) [741, с.141]. І. М. Пахомов визначав посадових осіб як державних службовців – носіїв державно-владних повноважень [421, с.56]. А. Н. Костюков справедливим вважав висновок, що посадовими особами є службовці, які наділені розпорядчими повноваженнями [286, с.20]. Ю. А. Петров вказував на таку ознаку посадових осіб, як управління не лише людьми, а й речами [431, с.35].

А. Т. Усольцев пропонував таке визначення: посадові особи державного апарату – це працівники, які перебувають на службі у відповідних органах державного управління, виконують за займаною посадою організаційно-розпорядчі функції щодо реалізації компетенції цих державних органів, наділені юридично-владними повноваженнями щодо управління людьми та несуть підвищену соціальну відповідальність за виконання своїх обов'язків [639, с.17].

Статусу посадової особи окрему працю присвятив О. В. Петришин. Вчений підкреслював, що посадова особа – це громадянин, який виконує службову функцію із управління на професійних началах, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень та здатністю приводити в дію апарат державного примусу, спеціальним юридичним статусом та офіційними атрибутами посади [428, с.29]. У більш пізньому своєму дослідженні науковець підкреслював, що посадові особи виділяються із групи службовців [427, с.83].

Новий етап у дослідженні поняття «посадова особа» почався у вітчизняній адміністративно-правовій науці із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. У ст. 2 цього Закону надавалось визначення посадових осіб як «керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [472]. На підставі цього визначення виокремлювали три категорії посадових осіб: 1) керівники державних органів та їх апарату; 2) заступники керівників державних органів та їх апарату; 3) інші державні службовці, які здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції. А. В. Матіос вказував, що такий поділ не слід розглядати лише в межах інституту державної служби, адже він «характеризується універсальністю і є типовим для будь-якої організаційної структури» [338, с.87].

Нормативно закріплене поняття відтворювало варіант звужувального підходу до розуміння «посадової особи», проте широкого схвалення серед науковців та практиків не отримало. Фахівці звертали увагу на недоліки законодавчої дефініції та складність її застосування. Ю. П. Битяк характеризував поняття «посадової особи» як невдале і непослідовне; наголошував на недоцільності закріплення такої риси як виконання «консультативно-дорадчих функцій», якими можуть наділятися не лише посадові особи [14, с.322-323].

С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова суттєвою прогалиною законодавства відзначали відсутність у ньому визначення змісту «організаційно-розпорядчих» та «консультативно-дорадчих функцій», що давало право на досить розширене і неоднозначне трактування. Звертали увагу на тлумачення поняття «організаційно-розпорядчі функції» у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 07.10.1994 р.: «функції щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи на підприємствах, в установах чи організаціях...» [249, с.143].

Міністерство юстиції України неодноразово звертало увагу, що для вирішення питання щодо визначення поняття «посадова особа» необхідно

виходити з правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. [Див.: 736; 737].

У контексті поняття «службові особи» (щодо примітки до ст. 364 КК України) «організаційно-розпорядчі» та «адміністративно-господарські» обов'язки тлумачаться у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26.04.2002 р. [Див.: 523].

Тривалий час проблематику, пов'язану із особливостями та статусом посадової особи, досліджує Н. В. Янюк [Див.: 742-745]. Вчена відзначає недоліки підходу кримінального законодавства (отождоження «функцій» та «обов'язків», різні критерії визначення поняття «службова особа», що не дозволяє розмежувати «посадових» та «службових» осіб); підкреслює, що такий підхід «має значення лише при визначенні ступеня кримінальної відповідальності і не може бути використаний при врегулюванні адміністративно-правових питань, зокрема щодо проходження служби і правового статусу цих осіб» [743, с.183].

У колективній монографії «Виконавча влада і адміністративне право» Н. В. Янюк доходить таких висновків: по-перше, посадова особа є обов'язковим суб'єктом управління будь-якої організаційної структури; по-друге, з метою керівництва, координації та контролю за діяльністю організаційної структури посадова особа наділяється владними повноваженнями, що реалізуються через організаційно-розпорядчі функції; по-третє, спеціальне коло службових повноважень зумовлює підвищений ступінь юридичної відповідальності посадових осіб; по-четверте, діяльність посадових осіб здійснюється на платній основі, визначеній роботодавцем [99, с.407].

У наступних працях вченою пропонувався більш деталізований перелік ознак «посадової особи публічної адміністрації»: 1) перебування на керівній посаді чи тимчасове виконання функцій керівника на підставі адміністративного акту; 2) здійснення владно-розпорядчих функцій; 3) безпосередня участь у вирішенні кадрових питань органу (підрозділу); 4) застосування заходів дисциплінарного характеру до осіб, які перебувають у службово-трудових відносинах (заохочення,

примусові заходи, у тому числі дисциплінарні стягнення); 5) здійснення представництва органу (підрозділу) у відносинах з іншими суб'єктами [742, с.93].

Узагальнюючи різноманітні позиції щодо поняття «посадові особи», можна стверджувати, що лише частина державних службовців є посадовими особами із притаманними їм особливостями. Цей висновок має враховуватись при визначенні ознак посадових осіб дипломатичної служби, з'ясуванні співвідношення понять «посадові особи дипломатичної служби», «дипломатичні службовці» та «адміністративні службовці». Виходячи із Закону «Про дипломатичну службу», поняття «посадові особи дипломатичної служби» є родовим відносно видових понять «дипломатичні службовці» та «адміністративні службовці». Проте така позиція є теоретично суперечливою та необґрунтованою. На нашу думку, посадові особи є як серед дипломатичних, так і адміністративних службовців. Основною ознакою, яка вирізняє посадових осіб з-поміж інших службовців, є виконання організаційно-розпорядчих функцій. Посадові особи дипломатичної служби є видом дипломатичних та адміністративних службовців, а тому поняття «посадові особи дипломатичної служби» є вузьчим від понять «дипломатичні» та «адміністративні» службовці.

Іншим аргументом, на який варто зважати, є використання понять «посадова особа» та «державний службовець» у Законі «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ст.ст. 1, 2 та ін.). Державний службовець визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби». Визначення ж поняття «посадова особа» у чинному Законі «Про державну службу» (на відміну від Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р.) не надається. Звернемо увагу, що у ст. 2 чинного Закону термін «керівник державної служби в державному органі» розкривається через родові поняття «посадова особа»: «керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка

займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі». З огляду на це визначення можна зауважити, що посадова особа є видом державних службовців, адже керівник державної служби – це державний службовець, що займає найвище місце в ієрархії посад державної служби у державному органі.

Такі висновки унеможливають використання в Законі «Про дипломатичну службу» терміну «посадові особи дипломатичної служби» як такого, що позначає весь службовий персонал (дипломатичних та адміністративних службовців). У зв'язку з цим постає необхідність пошуку оптимального терміну для позначення персоналу дипломатичної служби, який був би більш точним.

Почнемо зі звернення до термінологічного апарату міжнародних договорів-джерел дипломатичного та консульського права. У них використовуються такі терміни: «співробітники», «члени персоналу», «працівники», «посадові особи», «службовці» та ін. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. у якості узагальнюючого закріплює термін «співробітники представництва», що охоплює голову представництва та членів персоналу представництва. При цьому «члени персоналу представництва» поділяються на три категорії: 1) «члени дипломатичного персоналу» – члени персоналу представництва, що мають дипломатичний ранг; 2) «члени адміністративно-технічного персоналу» – члени представництва, що здійснюють адміністративно-технічне обслуговування представництва; 3) «члени обслуговуючого персоналу» – члени персоналу, які виконують обов'язки по обслуговуванню представництва [101].

Привертає увагу, що Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963 р. розмежовує поняття «консульський службовець» та «консульська посадова особа» з огляду на виконувани ними функції (обов'язки). У ст. 1 вказуються категорії «працівників консульської установи»: 1) «консульська посадова особа» – будь-яка особа, включаючи главу консульської установи, якій доручено у цій якості виконання консульських функцій; 2) «консульський службовець» – будь-яка особа, яка виконує адміністративні або технічні обов'язки

в консульській установі; 3) «працівник обслуговуючого персоналу» – будь-яка особа, яка виконує обов'язки по обслуговуванню консульської установи [102].

Заслуговує на увагу також досвід іноземних держав у сфері позначення персоналу дипломатичної служби. Насамперед інтерес становлять держави, у яких передбачається поділ персоналу дипломатичної служби подібно до України на: а) службовців, які виконують дипломатичні та консульські функції; б) службовців, які виконують адміністративно-технічні функції. Закон Казахстану «Про дипломатичну службу» від 07.03.2002 р. використовує поняття «*персонал дипломатичної служби*», до якого відносить: а) «співробітників дипломатичної служби» (дипломатичні посади); б) «технічних працівників дипломатичної служби» (адміністративно-технічні посади) [381]. Такі ж терміни використовуються у законодавстві Таджикистану [386]. Закон Молдови «Про дипломатичну службу» від 27.12.2001 р. закріплює поняття «*персонал установ дипломатичної служби*» [385]. Закон РФ «Про особливості проходження федеральної державної цивільної служби в системі Міністерства закордонних справ Російської Федерації» від 27.07.2010 р. містить поняття «*співробітники дипломатичної служби*», що включає «дипломатичних працівників» та «федеральних державних цивільних службовців» [391]. У Законі Естонії «Про службу в органах зовнішніх зносин» від 10.05.2006 р. як родове використовується поняття «*службовець*», що охоплює як «дипломатів», так і «адміністративних службовців» [390].

«*Члени Закордонної служби*» – поняття, яке використовується у Законі США «Про Закордонну службу». Статтею 103 Закону до них віднесені: голови місій; посли з особливих доручень; члени Вищої Закордонної служби; службовці Закордонної служби; персонал Закордонної служби; закордонні національні працівники та іноземні громадяни, які надають допомогу в установах за кордоном; консульські агенти. При цьому у ст. 102 «Визначення» вказано, що поняття «*працівники*» у розумінні Закону охоплює і «членів Закордонної служби» [765].

У законодавстві іноземних держав має місце також підхід, за якого персонал дипломатичної служби хоч і поділяється на види, але для позначення їх сукупності не використовується жодного родового поняття. Наприклад, такий

підхід використовується у Законі Грузії «Про дипломатичну службу» від 07.12.2007 р., котрий закріплює окремо поняття «дипломатична посадова особа» та «адміністративно-технічний персонал» і не об'єднує їх загальною назвою [382].

У контексті пошуку вдалого терміну корисним буде звернення також до пропозицій щодо вдосконалення інших законів України, які містять поняття «посадові особи». Зокрема, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. закріплюється визначення поняття «посадової особи місцевого самоврядування»: «особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету». Проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 1123 від 02.09.2019 р.) поряд із поняттям «виборна посадова особа місцевого самоврядування» пропонувалось ввести поняття «службовець місцевого самоврядування» [530].

При обранні терміну для позначення персоналу дипломатичної служби України, на нашу думку, безумовно бажано було б відобразити публічно-правовий характер цієї діяльності. У цьому сенсі найкращим варіантом терміну міг би стати «службовці» (приміром, як це має місце в естонському законодавстві). Але, враховуючи вітчизняні традиції у позначенні службовців (термін має відображати «прив'язку» до органу, сфери, виду служби), кінцевим варіантом терміну було б «службовці дипломатичної служби». За умови запровадження такого формулювання мало б місце чергове ускладнення і без того нагромадженого термінологічного апарату. Можна прогнозувати, що, зокрема, виникнули б складнощі у розмежування родового поняття «службовці дипломатичної служби» та видового – «дипломатичні службовці». У зв'язку з цим вважаємо загалом допустимим позначати дипломатичних та адміністративних службовців терміном «працівники дипломатичної служби». Цей термін був у попередньому та використовується у чинному Законі «Про дипломатичну службу».

Проте є одне зауваження. Поняття «працівники дипломатичної служби» відображає належність персоналу саме до службових кадрів, позначає службовий

персонал, а тому воно не може охоплювати «працівників, які виконують функції з обслуговування» (як це має місце у Законі «Про дипломатичну службу»). Реалізація функцій з обслуговування не є державно-службовою діяльністю. Працівники, які виконують функції з обслуговування, не займають посад державної служби (дипломатичної служби), а їх обслуговуюча діяльність не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій, визначених ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу» [584, с.304-305]. Терміни «працівники дипломатичної служби» та «працівники, які виконують функції з обслуговування» у Законі «Про дипломатичну службу» мають використовуватись відокремлено.

Як узагальнені ознаки посадових осіб дипломатичної служби (працівників дипломатичної служби) можна виділити такі: а) ними є громадяни України; б) вони займають посади дипломатичної служби в органах дипломатичної служби, а також в інших державних органах (дипломатичні службовці); в) одержують заробітну плату за рахунок державного бюджету; г) наділені повноваженнями, що пов'язуються із виконанням дипломатичних та консульських функцій, функцій із адміністративно-технічного обслуговування органів дипломатичної служби.

Своєю чергою можна виділити ознаки, які розмежовують дипломатичних та адміністративних службовців. Основними ознаками, що відрізняють дипломатичних службовців від адміністративних, є такі:

1) посади, які обіймають службовці. Дипломатичний службовець займає дипломатичну посаду – визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання дипломатичних або консульських функцій. Як обґрунтовувалось раніше, дипломатичні посади мають утворюватися не лише в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах. Адміністративний службовець займає не дипломатичну, а адміністративну посаду – визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби. По суті,

адміністративна посада – це посада державної служби, що передбачена Законом «Про державну службу» та утворюється лише в органах дипломатичної служби;

2) *функції, які здійснюють службовці*. Ця ознака безпосередньо слідує із попередньої – виду посад. Дипломатичні та консульські функції реалізуються дипломатичними службовцями, тоді як адміністративно-технічні – адміністративними службовцями. У літературі підкреслюється, що поняття «дипломатичні функції» охоплює комплекс питань, пов'язаних із процесом реалізації дипломатичних відносин, а лише найважливіші їх види передбачені у ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини як функції дипломатичних представництв. Це такі функції, як: 1) представництво акредитуючої держави в країні перебування; 2) захист у державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян; 3) ведення переговорів з урядом країни перебування; 4) з'ясування всіма законними засобами умов та подій в країні перебування та повідомлення про них уряду акредитуючої держави; 5) поширення дружніх відносин між державами акредитації і перебування, розвиток взаємовідносин між ними в області економіки, культури та науки. При цьому закріплено, що жодне із положень Конвенції не повинне тлумачитись як таке, що створює перешкоди для виконання дипломатичним представництвом консульських функцій [101].

Щодо «консульських функцій», то визначення їх видів також пов'язують насамперед із їх міжнародно-правовим виміром. Термін «консульські функції» використовується у Віденській конвенції про консульські зносини, у ст. 3 якої вказується, що консульські функції виконуються консульськими установами, а також дипломатичними представництвами у відповідності з положеннями цієї Конвенції. У ст. 5 Конвенції перераховуються більше 10 основних консульських функцій [102]. Однак науковці зазначають, що немає вичерпної кількості консульських функцій, оскільки вони не містяться у єдиному міжнародному акті, а впливають також із звичаєвого права, договірною права, внутрішньодержавного права та консульських інструкцій [546, с.323]. І. П. Бліщенко характеризував визначений ст. 5 Конвенції перелік як «у цілому більш-менш вичерпний перелік характерних консульських функцій» [64, с.142].

Положення міжнародних договорів імплементуються у законодавство України. В. М. Репецький зазначав, що визначення функцій дипломатичної служби у Законі «Про дипломатичну службу» є однією із форм імплементатії на національному рівні Віденської конвенції про дипломатичні зносини [546, с.146]. На рівні законодавства України завдання та функції органів дипломатичної служби, включаючи ЗДУ, сьогодні визначається у Законі «Про дипломатичну службу» (ст.ст. 5, 6, 7) та деталізуються у підзаконних актах (указах Президента України «Про Консульський статут України» від 2.04.1994 р., «Про Положення про Місію України при НАТО» від 15.09.1998 р., розпорядженні Президента України «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22.10.1992 р. та ін.).

Безумовно, не можна заперечувати безпосереднього зв'язку «дипломатичних та консульських функцій» із «функціями органів дипломатичної служби». Однак, з нашого погляду, ототожнювати ці поняття не можна. З однієї сторони, більшість «функцій органів дипломатичної служби» представлені саме «дипломатичними та консульськими функціями». Однак серед функцій органів дипломатичної служби (зокрема МЗС) передбачені й ті, що не характеризуються як дипломатичні та консульські функції (наприклад, розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; аналіз стану виконання вимог нормативних актів, які регулюють діяльність органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин та ін. [484]. З іншої сторони, варто підкреслити, що дипломатичні функції реалізуються не виключно органами дипломатичної служби, а й іншими державними органами України.

Не простим видається питання щодо визначення змісту та видів «функцій із адміністративно-технічного забезпечення органів дипломатичної служби». У законодавстві визначення таких функцій відсутнє, що є істотним недоліком. Адміністративно-технічне обслуговування є допоміжною діяльністю відносно реалізації органами дипломатичної служби основних функцій – дипломатичних та консульських. Проте така діяльність є державно-службовою та пов'язана із реалізацією повноважень, що безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій, визначених ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу». Наприклад, це

може бути діяльність адміністративних службовців у сфері бухгалтерського обліку та фінансової звітності, робота з інформацією з обмеженим доступом та ін.

«Функції з адміністративно-технічного забезпечення органів дипломатичної служби» не варто плутати із «функціями з обслуговування органів дипломатичної служби», що реалізуються не державними службовцями, а найнятими працівниками та носять суто технічний, допоміжний характер. Такими функціями з обслуговування охоплюється комплексне обслуговування і ремонт будинків і споруд, прибирання будинків і прилеглих до них територій, службових приміщень, виконання інших господарських робіт та ін. [485]. Вважаємо, що доцільним є детальне нормативне врегулювання питань стосовно визначення видів функцій із адміністративно-технічного забезпечення органів дипломатичної служби, що дозволить більш чітко розмежувати: а) «дипломатичні та консульські функції»; б) «функції з адміністративно-технічного забезпечення»; в) «функції з обслуговування»;

3) спеціальне звання, що присвоюється службовцям, є іншою ознакою, яка відрізняє дипломатичних службовців від адміністративних. Відповідно до ст. 24 Закону «Про дипломатичну службу» дипломатичний ранг – це спеціальне звання, яке відповідно до Конституції України та цього Закону присвоюється дипломатичним службовцям. Встановлюються такі дипломатичні ранги: Надзвичайний і Повноважний Посол; Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу; Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу; радник першого класу; радник другого класу; перший секретар; другий секретар; третій секретар; аташе. Адміністративним службовцям дипломатичні ранги не присвоюються. Їм присвоюються ранги державних службовців у порядку, встановленому Законом «Про державну службу» (9 рангів державних службовців).

4) вступ та проходження служби дипломатичними службовцями дещо відрізняється від тих, які мають місце відносно адміністративних службовців. Відзначимо основні відмінності. Для претендентів на дипломатичні посади встановлюються більш суворі вимоги (в частині ступеня вищої освіти та ін.). Призначення дипломатичних службовців на окремі посади (на відміну від адміністративних) може здійснюватися без проведення конкурсу (на дипломатичні

посади, на які призначення здійснює Президент України). До того ж при призначенні на такі посади випробування не встановлюється. Призначення на окремі дипломатичні посади (на посаду Генерального консула України) вимагає попереднього погодження із Президентом України. Державний секретар МЗС, який здійснює повноваження керівника державної служби, є дипломатичним службовцем. Виключно дипломатичний службовець, який займає дипломатичну посаду категорії «А» та має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, з підстав, що визначені законодавством України, має право на відставку.

Принагідно зазначимо, що вважаємо помилковим закріплення у легальних дефініціях «дипломатичного службовця» та «адміністративного службовця» ознаки, котру можна охарактеризувати як «дотримання принципів служби». У ст. 2 Закону «Про дипломатичну службу» вказується, що дипломатичний службовець «...дотримується принципів дипломатичної служби» (п. 4 ч.1), тоді як адміністративний службовець «...дотримується принципів державної служби» (п. 2 ч. 1). Виникає логічне питання: «А якщо дипломатичний (адміністративний) службовець порушить принцип дипломатичної (державної) служби, то він вже не вважатиметься таким? Вже не матиме статусу дипломатичного (адміністративного) службовця?». Очевидно, що недотримання принципів тягнучиме для службовців негативні наслідки, однак сам факт такого порушення автоматично не позбавляє їх статусу службовців. Для того, щоб службовця звільнили мають бути прийняті відповідні рішення. Службовці, які порушили принципи служби, будуть продовжувати вважатись службовцями (доки не буде прийняте рішення про їх звільнення). Наявність формулювання «дотримання принципів служби» у легальних дефініціях сприймаємо не як констатацію сутнісних ознак дипломатичних та адміністративних службовців, а як декларацію бажаного (належного) стану їх державно-службової діяльності. Пропонуємо формулювання *«а також дотримується принципів дипломатичної служби»* виключити із поняття «дипломатичний службовець», так само як формулювання *«а також дотримується принципів державної служби»* – із поняття «адміністративний службовець» (ч. 1 ст. 2 Закону «Про дипломатичну службу»).

Перейдемо до правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Термін «правовий статус посадових осіб дипломатичної служби» використовується у преамбулі до Закону «Про дипломатичну службу», але визначення йому не надається, так само як і не вказуються його складові. У зв'язку з цим найперше необхідно обґрунтувати обраний нами підхід до визначення складових правового статусу таких посадових осіб, адже з-поміж вчених-адміністративістів це питання не є узгодженим та викликає дискусії.

Наведемо як приклад позицію О. Р. Сторожука. Автор вважає, що правовий статус дипломатичних працівників – це їх правове положення стосовно інших учасників суспільних відносин, у тому числі державних службовців інших видів державної служби, яке характеризується встановленою нормами передусім адміністративного права, а за кордоном також додатково нормами міжнародного права та законодавством держави перебування органів дипломатичної служби відповідно до міжнародного права сукупністю таких елементів статусу, як права, обов'язки, відповідальність, обмеження, стимули та інших (за кордоном додаткові права – привілеї та імунітети), ключовими з яких є права і обов'язки [607, с. 8].

Л. В. Заболотна окрему увагу приділила адміністративно-правовому статусу державного службовця дипломатичної служби та дійшла висновку, що з-поміж елементів такого статусу варто виокремлювати: а) традиційні елементи (права, свободи, законні інтереси та обов'язки особи); б) особливі елементи (правові принципи, громадянство, правосуб'єктність, дипломатичні імунітети) [192, с.52-53].

Як бачимо, наведені наукові позиції є різними. Схожість, головним чином, спостерігається у частині визначення прав, обов'язків та імунітетів як елементів статусу. Такі відмінності відображають авторські підходи та частково можуть бути пояснені різними дослідницькими завданнями, які ставились вченими. По-перше, науковці аналізували статус дещо різних суб'єктів (О. Р. Сторожук – дипломатичних працівників, що на час дослідження становили лише один із видів працівників дипломатичної служби; Л. В. Заболотна обрала для аналізу «державних службовців дипломатичної служби»). По-друге, мова йшла про різні

види правових статусів (у першому випадку, як видається, саме про загальний правовий статус, а у другому – про адміністративно-правовий статус).

Обґрунтування суджень щодо правового статусу посадових осіб дипломатичної служби та його складових насамперед вимагає звернення до загальних напрацювань щодо правового статусу у теорії права. Крім того, поза увагою не можуть лишитись праці вчених-адміністративістів, присвячені «правовому статусу державних службовців». У таких працях обґрунтовується специфіка правового статусу державних службовців як особливих суб'єктів права.

«Правовий статус» (лат. «status» – становище) у Юридичній енциклопедії розкривається як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Він визначається не лише внутрішньодержавними актами (Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами), а й міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. За характером правового регулювання виділяють види правового статусу фізичних осіб: а) загальний – визначається нормами всіх галузей права; б) галузевий – нормами конкретної галузі права; в) спеціальний – нормами спеціального законодавства [739, с.44].

Позиція, згідно якої права та обов'язки входять до правового статусу, видається усталеною та не піддається критиці. П. М. Рабінович розкриває правовий статус суб'єкта як комплекс суб'єктивних юридичних прав та юридичних обов'язків [542, с.100-101]. В. В. Копейчиков та С. Л. Лисенков звертали увагу, що у той час, коли більшість учених вважають права та обов'язки ядром правового статусу, інші – підкреслюють, що права та обов'язки є лише головними його елементами [618, с.73].

Права, свободи та обов'язки виокремлюють як серцевину правового статусу особистості Н. М. Крестовська, Ю. М. Оборотов, А. Ф. Крижановський та Л. Г. Матвеева. Однак до структури правового статусу особистості науковці відносять й інші елементи (правові норми та принципи, які установлюють правовий статус; правосуб'єктність; законні інтереси; громадянство (інше відношення до держави перебування); юридичну відповідальність) [615, с.75].

О. Ф. Скакун розмежовує складові «правового статусу людини» та «правового статусу громадянина»: а) правовий статус людини (суб'єктивні юридичні права та обов'язки, гарантії здійснення прав та обов'язків); б) правовий статус громадянина (суб'єктивні права, законні інтереси, юридичні обов'язки, гарантії здійснення прав та обов'язків). Як бачимо, поряд із правами, обов'язками та законними інтересами виокремлюються також гарантії як складові правового статусу. Іншим важливим моментом, що привертає увагу, є те, що правосуб'єктність та громадянство вченою не віднесені до елементів правового статусу, а охарактеризовані саме як підстави для його наявності [582, с.58-59].

На важливість гарантій як складових правового статусу вказував Л. Д. Воеводін. Він назвав гарантії «надійним містком», що забезпечує необхідний у основах правового статусу особистості перехід від загального до часткового, від декларованої у законі можливості до дійсності. Гарантії, як зазначається, покликані забезпечити максимально сприятливу обстановку, в атмосфері якої передбачені в конституціях і законах правовий статус та, особливо, права і свободи ставали б фактичним становищем кожної окремої людини і громадянина [107, с.221].

На універсальний та збірний характер категорії «правовий статус особистості» звертає увагу В. Д. Перевалов. Як особливість відзначає, що права та свободи складають основу правового статусу, але не можуть бути реалізовані без інших компонентів: кореспондуючих правам обов'язків, юридичної відповідальності, правових гарантій, правоздатності та дієздатності. Вчений розрізняє: загальний (міжнародний) правовий статус, конституційний (базовий), галузевий, родовий (спеціальний) та індивідуальний статуси [617, с.506-508].

Різноманітними є погляди щодо складових правового статусу державних службовців у адміністративно-правовій науці. Підходи відрізняються як кількісними, так і якісними параметрами. Словник зі службового права за редакцією Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова розкриває «правовий статус» як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [584, с.213].

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко до правового статусу публічного службовця відносять права, обов'язки й відповідальність [350, с.248].

З-поміж складових правового статусу державних службовців вчені виокремлюють:

– права, свободи, обов'язки, обмеження, відповідальність, що встановлені законом і гарантовані державою (Н. М. Колісніченко [264, с.43], О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [298, с.84], В. Я. Малиновський [325, с.41]);

– права, обов'язки, заохочення, відповідальність, гарантії (Ю. А. Тихомиров [623, с.314]);

– права, свободи, обов'язки, обмеження, заохочення, відповідальність, що встановлені та гарантовані державою (С. Д. Дубенко [177, с.44]);

– права, свободи, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність, що установлені законодавством та гарантовані державою (Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський [115, с.145]);

– права, обов'язки, обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність (Т. Ю. Витко [150, с.150]);

– права, обов'язки, обмеження, морально-правові вимоги, заборони, гарантії, заходи соціально-правового захисту та юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків (М. І. Іншин) [223, с.310].

Заслуговує на увагу підхід Л. Р. Білої-Тіунової, котра виокремлює широке та вузьке розуміння правового статусу державного службовця. У широкому сенсі цей правовий статус являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту і відповідальності, що визначені та гарантовані державою. У вузькому сенсі він є системою обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою [57, с.138].

На нашу думку, підхід щодо виокремлення правового статусу державних службовців у широкому та вузькому розумінні є методологічно правильним і може бути взятий за основу. Проте, як видається, юридичну відповідальність не слід включати до вузького розуміння правового статусу, адже вона є вторинним його елементом, похідним від категорії обов'язку. У змісті юридичної

відповідальності як складовій правового статусу знаходиться обов'язок державного службовця нести таку відповідальність, зазнавати негативних наслідків, що передбачені її заходами. Наша позиція ґрунтується на тому, що правовим статусом у вузькому сенсі мають охоплюватись виключно основні його елементи – права та обов'язки. Сприйняття прав та обов'язків як основних (центральных) складових правового статусу є загальноприйнятим, як у теорії права, так і адміністративно-правовій науці. Погоджуємось із тими науковцями (В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев та ін.), які вказують, що ядром правового статусу державних службовців є його права і обов'язки. Права і обов'язки – це основні елементи правового статусу державного службовця, а усі інші елементи є похідними від них та мають вторинний характер [93, с.84].

Іншою важливою особливістю, котра має бути врахована при визначенні складових правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, є те, що більша їх частина проходять службу в іноземних державах, на посадах в ЗДУ та в силу цього наділяються особливим статусом. Відповідно до ст. 10 Закону «Про дипломатичну службу» посадові особи дипломатичної служби під час проходження служби в ЗДУ користуються привілеями та імунітетами відповідно до норм міжнародного права. Як слушно відзначив вчений-міжнародник Д. Б. Левін, «дипломатичний імунітет складає невід'ємний атрибут дипломатичних зносин та дипломатичної служби за кордоном, реальний зміст його норм нерозривно пов'язаний із сутністю дипломатії та її характером у кожен історичну епоху» [299, с.IX].

Законодавство України не розкриває понять відповідних «привілеїв та імунітетів», не визначає їх види, а лише обмежується нормою, що такі привілеї та імунітети визначаються міжнародним правом. У зв'язку з цим суперечливим виглядає висновок Л. В. Заболотної, що «саме дипломатичний імунітет висвітлює засадничі положення галузевого (адміністративно-правового) статусу державних службовців дипломатичної служби» [192, с.53]. Ми погоджуємось із можливістю виокремлювати галузевий, адміністративно-правовий статус посадових осіб дипломатичної служби, проте вважаємо, що передбачені нормами міжнародного права привілеї та імунітети не варто сприймати як складові саме адміністративно-правового статусу.

Пояснимо свою позицію щодо видів правового статусу посадових осіб дипломатичної служби та місця у ньому складових, що врегульовані нормами адміністративного та міжнародного права. Ми виокремлюємо 3 види такого статусу:

а) загальний правовий статус – статус посадових осіб дипломатичної служби як складне, комплексне правове утворення, що визначається як нормами галузей внутрішньодержавного права, так і міжнародним правом;

б) галузевий правовий статус – виділяється залежно від галузі права, яка встановлює елементи статусу (конституційно-правовий, міжнародно-правовий, адміністративно-правовий, трудовий та ін.). Елементи правового статусу посадових осіб дипломатичної служби мають певну галузеву належність. При цьому найголовнішою складовою загального правового статусу посадових осіб дипломатичної служби є саме адміністративно-правовий статус, який охоплює найбільшу кількість елементів (службові права та обов'язки, правообмеження, адміністративну, дисциплінарну відповідальність та ін.). Адміністративно-правовий статус посадових осіб дипломатичної служби, які перебувають у довготерміновому відрядженні та займають посади в ЗДУ, істотно доповнюється елементами міжнародно-правового статусу (привілеями та імунітетами, обов'язками та заборонами, що передбачені міжнародно-правовими нормами);

в) індивідуальний правовий статус – статус конкретної, персоніфікованої посадової особи дипломатичної служби, її індивідуалізовані правові можливості (за словами П. М. Рабіновича, у певному місці та певний момент існування і життєдіяльності суб'єкта). У цій роботі основна увага приділятиметься складовим саме адміністративно-правовому статусу посадових осіб дипломатичної служби.

Привілеї та імунітети можна вважати складовими загального та міжнародно-правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Сутність дипломатичних привілеїв та імунітетів у довідкових джерелах і юридичній науці пов'язується із такими елементами статусу, як «права» («особливі права»), «гарантії» та «пільги» [Див.: 164, с.325; 317, с.38; 359, с.101-103; 437, с. 36-38; 546, с.177-178 та ін.].

Правові засади привілеїв та імунітетів посадових осіб дипломатичної служби, відряджених до ЗДУ («особистих привілеїв та імунітетів»), визначені у Віденській

конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., Віденській конвенції про консульські зносини від 24.04.1963 р., Віденській конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 14.03.1975 р. та ін. Це стосується випадків, коли названі міжнародні договори ратифіковані державами перебування відповідних ЗДУ. Існує й практика доповнення багатосторонніх договорів двосторонніми, зокрема консульськими конвенціями, спрямованими на конкретизацію правових засад консульських зносин (у томі числі привілеїв і імунітетів) відповідно до потреб двосторонніх відносин.

Варто відзначити роль й законодавства держави перебування, котре визначає особливості реалізації її обов'язку забезпечити захист та всі можливості для виконання функцій іноземних дипломатичних установ, до якого імплементується (або мають імплементуватись) відповідні міжнародно-правові норми. Наприклад, в Молдові діє Закон «Про статус дипломатичних представництв іноземних держав в Республіці Молдова» від 1992 р., Туркменістані – Закон «Про дипломатичні представництва іноземних держав в Туркменістані» від 1996 р., КНР – Інструкція про дипломатичні привілеї та імунітети представництв іноземних держав від 1986 р. і т.п.

Залежно від виду ЗДУ можна виокремлювати привілеї та імунітети посадових осіб дипломатичної служби: а) посольств України; б) консульських установ України; в) представництв України при міжнародних організаціях. Відповідні групи привілеїв та імунітетів не є ізольованими, а тісно пов'язані, окремі з них можуть зосереджуватись у однієї посадової особи (наприклад, у посадової особи посольства України у разі його акредитації в іноземній державі та одночасно за сумісництвом при міжнародній організації).

Аналіз міжнародних договорів свідчить, що обсяг привілеїв та імунітетів залежить не лише від виду закордонних дипломатичних установ, а й категорії їх посадових осіб (дипломатичні або адміністративні службовці). Наприклад, дипломатичні службовці посольств України мають найбільший обсяг привілеїв та імунітетів, які можна визначити відповідно до Віденської конвенції про дипломатичні зносини. До них належать: а) особиста недоторканість – особа є недоторканою і не підлягає арешту або затриманню у жодній формі (ст. 29); б) імунітет від

юрисдикції – виключення з-під кримінальної юрисдикції держави перебування, а також з-під цивільної та адміністративної юрисдикції, крім передбачених Конвенцією випадків (ст. 31); в) недоторканість приватної резиденції і транспорту (ст.ст. 22, 30); г) фіскальні привілеї та імунітети – звільнення від усіх податків, зборів і мит, особистих і майнових, державних, районних і муніципальних, за певними винятками, що передбачені Конвенцією (ст. 34); г) митні привілеї – можливість ввезення у державу перебування зі звільненням від мита, податків та пов'язаних із ними зборів (крім певних винятків) товарів, призначених для особистого використання дипломатичним службовцем, включаючи предмети, призначені для облаштування (ст. 36), та ін. Щодо іншої категорії, адміністративних службовців, то вони наділені практично аналогічними імунітетами та привілеями, проте з певними виключеннями. Наприклад, імунітет від цивільної та адміністративної юрисдикції поширюється виключно на дії цих службовців, які реалізуються при виконанні обов'язків. Звуженими є й їх митні привілеї, які розповсюджуються лише на предмети першочергового облаштування (ст. 37).

Крім привілеїв та імунітетів, правовий статус посадових осіб дипломатичної служби, які перебувають на посадах в ЗДУ, включає також обов'язки та заборони, що передбачені міжнародними договорами. Наприклад, це обов'язки поважати закони і правила держави перебування, не втручатись у її внутрішні справи; заборона займатися у державі перебування професійною або комерційною діяльністю в цілях особистої вигоди (ст.ст. 41, 42 Віденської конвенції про дипломатичні зносини, ст.ст. 55, 57 Віденської конвенції про консульські зносини, ст.ст. 39, 77 Віденської конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру).

Отже, узагальнимо нашу позицію. Правовим статусом посадових осіб дипломатичної служби у вузькому сенсі слід вважати сукупність їх прав та обов'язків, які встановлені Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними нормативно-правовими актами України та гарантовані державою (а щодо посадових осіб дипломатичної служби ЗДУ у певній частині ще й державою перебування). У широкому сенсі правовий статус посадових осіб

дипломатичної служби поряд із правами та обов'язками включає також: а) правообмеження та відповідальність, які регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними нормативно-правовими актами України та гарантуються державою; б) привілеї та імунітети, які передбачені міжнародними договорами та гарантовані державою перебування (відносно посадових осіб дипломатичної служби ЗДУ). Враховуючи наведені міркування, з огляду на предмет нашого дослідження подальший розгляд проблем правового статусу посадових осіб дипломатичної служби буде здійснюватися шляхом аналізу окремих його складових, які встановлені адміністративно-правовими нормами.

3.2 Права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби України

Права та обов'язки є основними елементами правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, його серцевиною. В умовах впровадження до дипломатичної служби «системи заслуг» («merit system») важливого значення набуває не лише чітке визначення та нормативне закріплення прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби, а й вироблення ефективних механізмів їх захисту.

Суб'єктивним правом прийнято вважати вид та міру можливої поведінки особи – суб'єкта права. Можливість як риса такої поведінки пов'язується із тим, що вона може реалізовуватись за вибором особи. Суб'єктивне право установлюється правовими нормами, а його здійснення забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони правовідносин. На відміну від суб'єктивного права, юридичним обов'язком є вид та міра необхідної поведінки, котра установлюється в інтересах уповноваженої сторони та не передбачає вибору між виконанням та невиконанням.

Посадова особа дипломатичної служби, як і будь-який громадянин, наділена правами та обов'язками, що передбачені Конституцією та законами України, крім винятків, що зумовлені їх статусом. Державно-службова діяльність пов'язується із реалізацією насамперед тих прав та обов'язків, що визначені законодавством про державну (дипломатичну) службу. У Законі «Про дипломатичну службу» правам та обов'язкам посадових осіб дипломатичної служби присвячені окремі статті:

– ст. 10 «Права посадових осіб дипломатичної служби»: «посадові особи дипломатичної служби користуються правами, визначеними для державних службовців Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом. Посадові особи дипломатичної служби під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України користуються привілеями та імунітетами відповідно до норм міжнародного права»;

– ст. 11 «Обов'язки посадових осіб дипломатичної служби»: «посадові особи дипломатичної служби виконують обов'язки, визначені для державних службовців Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом. Посадові особи дипломатичної служби під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України зобов'язані поважати закони, правила і традиції держави перебування, гідно представляти Україну» [474].

Як бачимо, у Законі «Про дипломатичну службу» права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби не систематизовані. Має місце й незначна диференціація регулювання прав та обов'язків таких посадових осіб, а також безпосереднє відсилання у цій частині до Закону «Про державну службу». Визначити перелік прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби можна на підставі положень низки джерел – Конституції України, міжнародних договорів, законів України («Про дипломатичну службу», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про забезпечення функціонування української мови як державної» та ін.), наказів МЗС та інших підзаконних актів, у тому числі тих, якими затверджені положення про структурні підрозділи державних органів та посадові інструкції.

Ураховуючи чисельність прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби та значну кількість правових актів, у яких вони встановлюються, актуальним завданням є визначення їх груп. У літературі вже пропонувались відповідні підходи. Зокрема, О. Р. Сторожук поділяв права та обов'язки дипломатичних працівників на: а) службові – безпосередньо пов'язані із виконанням посадових завдань; б) службово-особисті – покликані забезпечувати успішну діяльність, зацікавленість у роботі, у просуванні по службі та ін. У свою чергу службові та службово-

особисті права і обов'язки поділялись на загальні, спеціальні та посадові [607, с.10]. Наведений підхід є позитивним із двох аспектів: по-перше, він відображає родово-видові зв'язки між державною (загальні права і обов'язки) та дипломатичною службою (спеціальні права та обов'язки); по-друге, враховує диференціацію прав та обов'язків з огляду на посаду, яку займає працівник (посадові обов'язки).

О. Л. Федотов поділяв права працівників дипломатичної служби на: 1) функціональні – стосуються безпосереднього виконання службово-посадових обов'язків; 2) статусні – стосуються місця та ролі дипломатичних працівників у системі державної служби; 3) загальногромадянські – конституційні права працівників дипломатичної служби [163, с.178].

Варто звернутись також до наукових праць, присвячених правам та обов'язкам державних службовців. Прикметно, що, на відміну від чисельних наукових підходів до класифікації прав державних службовців, питання класифікації їх обов'язків є таким, що значно рідше привертає увагу дослідників. Зокрема, вчені пропонують поділяти права державних службовців на такі групи:

– права, що забезпечують з'ясування службовцем свого правового статусу та його правовий захист; права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків; права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця і реалізації належних йому конституційних прав і свобод, забезпечують соціальні гарантії службовця (Ю. М. Старилов [602, с.322]). Підхід Ю. М. Старилова серед вітчизняних науковців є найбільш поширеним, його розділяють С. Д. Дубенко [177, с.46-48], О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [298, с.87-89], О. Ю. Оболенський [396, с.255] та ін.;

– права, які відносяться до сутності службової діяльності, та права, які супроводжують статус державного службовця (Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський [115, с.170]);

– права державного службовця як людини і громадянина; права, пов'язані із проходженням державної служби; права, які гарантують соціальний та правовий захист (А. В. Заболотний та П. М. Кондик [367, с.81]);

– загальногромадянські, загальнослужбові та особисті права (В. Я. Малиновський [325, с.45]);

– загальногромадянські, загальнослужбові, спеціальнослужбові права (У. І. Ляхович [315, с.37]);

– статусні, функціональні та соціально-особистісні права (Є. В. Охотський [412, с.17-23]) тощо.

Іноді науковці пропонують класифікацію і прав, і обов'язків державних службовців за єдиним критерієм. Зокрема, це робив В. М. Манохін, який поділяв права та обов'язки державних службовців на дві групи: а) ті, що реалізуються у процесі безпосереднього здійснення посадових обов'язків; б) ті, що ставлять за ціль забезпечити виконання службовцем його посади [329, с.34-35].

На нашу думку, при класифікації прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби варто виходити із таких положень: – ця класифікація має враховувати законодавчий підхід до співвідношення державної та дипломатичної служби; – права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби допустимо поділяти за одним критерієм, а вже у межах виділених груп пропонувати їх внутрішню диференціацію; – посадові особи дипломатичної служби, як і будь-які громадяни, наділяються правами та обов'язками, що передбачені Конституцією України; – основна частина прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби передбачена Законом «Про державну службу», тоді як Закон «Про дипломатичну службу» закріплює лише деякі спеціальні їх види; – окремі права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби, які проходять службу в ЗДУ, врегульовані також міжнародними договорами, що є джерелами права зовнішніх зносин.

Пропонуємо поділяти права та обов'язки посадових осіб дипломатичної служби залежно від їх спрямованості на такі групи:

1) *громадянські права та обов'язки*, якими наділені всі громадяни згідно з Конституцією та законами України (право власності, обов'язок не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині та ін.), за винятком обмежень, які пов'язані із перебуванням на дипломатичній службі та спрямовані на забезпечення ефективного її функціонування;

2) *службові права та обов'язки*, реалізація яких забезпечує здійснення посадовими особами дипломатичної служби державно-службової діяльності:

– *загальні права та обов'язки* – ними наділяються державні службовці, у тому числі посадові особи дипломатичної служби, та перелік яких не залежать від посади державної (дипломатичної) служби, яку займає особа. Загальні права та обов'язки закріплюються законами «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та підзаконними правовими актами, що їх деталізують;

– *спеціальні права та обов'язки* – ними наділяються лише посадові особи дипломатичної служби, незалежно від їх посади дипломатичної служби. Спеціальні права та обов'язки закріплюються міжнародними договорами у сфері дипломатичного та консульського співробітництва, Законом «Про дипломатичну службу» та підзаконними актами, прийнятими на його деталізацію;

– *посадові права та обов'язки* – ті, якими наділяються посадові особи дипломатичної служби залежно від посади дипломатичної служби, яку вони займають. Вони передбачаються: у правових актах, що визначають статус окремих органів або посадових осіб дипломатичної служби (Консульському статуті України, Положенні про дипломатичне представництво України за кордоном, Положенні про дипломатичного радника державного органу та ін.); у положеннях про структурні підрозділи органів дипломатичної служби та інших державних органів, у яких громадяни проходять дипломатичну службу; у посадових інструкціях.

Окрему увагу приділимо службовим правам та обов'язкам посадових осіб дипломатичної служби, адже саме їх реалізація забезпечує функціонування дипломатичної служби. Службові права тісно пов'язані із обов'язками, а частина з них реалізується виключно задля ефективного виконання того чи іншого обов'язку. Ми погоджуємось із тими авторами, котрі наголошують на пріоритетному значенні обов'язків відносно прав державних службовців. Держава в особі уповноважених державних органів приймає громадян на службу з тією метою, щоб покласти на них відповідні службові обов'язки, забезпечити здійснення завдань і функцій державних органів [539, с.72]. Д. М. Бахрах підкреслює, що «посада – це перш за все службові обов'язки ... Службові права носять забезпечувальний характер, їх

обсяг покликаний створити службовцю належні умови для виконання обов'язків» [42, с.11]. У зв'язку з цим найперше звернемося саме до службових обов'язків.

Загально-службові обов'язки посадових осіб дипломатичної служби насамперед представлені тими, що закріплені у ст. 8 Закону «Про державну службу». Це обов'язки: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Проте службові обов'язки не вичерпуються переліком, що визначений у Законі «Про державну службу». У низці правових актів (як рівня законів, так і підзаконних актів) наведені обов'язки отримують деталізацію та доповнення. Зокрема, можна відзначити:

– обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (Розділ V Закону «Про запобігання корупції»);

– обов'язки щодо дотримання правил етичної поведінки. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» державний службовець зобов'язаний дотримуватись загальновизнаних етичних норм (ст. 38), а також таких правил, як пріоритет інтересів (ст. 39), політична нейтральність (ст. 40), неупередженість (ст. 41), компетентність і ефективність (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43), утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44) [477]. Наведені правила отримали розвиток у наказі НАДС «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. Цей наказ передбачає обов'язки етичного характеру відповідних публічних службовців: бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб (п. 5); виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій (п. 6); шанувати народні звичаї і національні традиції (п. 9) та ін. [481].

Відносно тих посадових осіб дипломатичної служби, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, діє Кодекс поведінки, затверджений спільним наказом МВС, МЗС, Мінфіну, Адміністрації Держприкордонслужби та Головдержслужби від 05.07.2011 р. У ньому закріплені такі правила, як: служіння Українському народові, патріотизм, соціальна справедливість та пріоритет прав людини і громадянина, ефективність, прозорість і відкритість, корпоративність, нейтральність та неупередженість, справедливість та ін. [482]. Водночас привертає увагу відсутність єдиного спеціального акту (як-то наказу МЗС, галузевого кодексу або стандарту), який би систематизував правила етичної поведінки всіх посадових осіб дипломатичної служби [Див.: 644, с.144]. Як слушно підкреслює О. С. Проневич, за сучасних умов зберігається нагальна необхідність розробки деонтологічних кодексів як зібрання етичних норм, де

закріплюються вимоги щодо наявності у певного носія професії глибоких знань, умінь і навичок, високих моральних якостей та суспільного авторитету [534, с.105];

– обов'язки, що пов'язані із реалізацією заходів фінансового контролю: а) подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку та строки, передбачені законом; б) повідомляти про відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування (Розділ VII Закону «Про запобігання корупції» [477]);

– обов'язок щодо володіння державною мовою та застосування її під час виконання службових обов'язків (Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [476]) та ін.

Як наголошує Ю. М. Старилів, специфіка виконуваних завдань, а також державні функції і повноваження, які реалізуються державними службовцями, зумовлюють особливості правового статусу різних видів державних службовців. Тобто, для деяких видів державних службовців можуть бути установлені особливі правила проходження державної служби, спеціальні права і обов'язки, обмеження по службі...» [602, с.319]. Повною мірою це стосується й посадових осіб дипломатичної служби, на яких покладаються спеціальні службові обов'язки, що зумовлені галузевими особливостями державно-службової діяльності, завданнями та функціями органів дипломатичної служби.

Аналіз Закону «Про дипломатичну службу» свідчить, що у ньому чітко врегульований лише один спеціальний службовий обов'язок посадових осіб дипломатичної служби. Це обов'язок таких посадових осіб під час проходження дипломатичної служби в ЗДУ «поважати закони, правила і традиції держави перебування, гідно представляти Україну» (ч. 2 ст. 11). Цей обов'язок є імплементацією міжнародно-правових норм щодо обов'язку поважати закони і правила держави перебування (ст.ст. 41, 42 Віденської конвенції про дипломатичні зносини, ст.ст. 55, 57 Віденської конвенції про консульські зносини, ст.ст. 39, 77 Віденської конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру). Водночас

міжнародні угоди передбачають також обов'язок «не втручатись у внутрішні справи держави перебування», що не отримало відображення у Законі «Про дипломатичну службу». З метою належної імплементації міжнародно-правових норм, забезпечення реалізації такого принципу дипломатичної служби, як лояльність до іноземних держав, пропонуємо зміст відповідного спеціального обов'язку посадових осіб дипломатичної служби викласти у національному законодавстві таким чином: *«поважати закони, правила і традиції держави перебування, не втручатись у її внутрішні справи, гідно представляти Україну»*.

Необхідно підкреслити, що Закон «Про дипломатичну службу» не передбачає такого обов'язку посадових осіб дипломатичної служби, як участь у ротації. У ст. 17 цього Закону участь у ротації визначається не як обов'язок, а як «обов'язкова умова проходження дипломатичної служби». Така нормативна конструкція є незвичною для вітчизняної науки та законодавства. Вважаємо, що характеристика участі у ротації як умови (проходження) дипломатичної служби є не зовсім вдалою. Такий контекст, по-перше, суперечить традиційному розумінню категорії «умови служби», по-друге, не узгоджується із іншими нормами законодавства, які використовують термін «умови служби».

Почати варто із поняття «умова», що є багатозначним. «Умова» у тлумачних словниках розкривається як: 1) взаємна або усна домовленість про що-небудь; 2) вимога, пропозиція, що висувається однією зі сторін, які домовляються про що-небудь; 3) взаємні зобов'язання сторін, що домовляються; 4) які-небудь пропозиції щодо оплати, пільг і т.п., що висуває особа або організація, яка надає кому-небудь роботу, приміщення тощо; 5) необхідна обставина, яка уможливило здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь; 6) обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь; 7) правила, які існують або встановлені у тій чи іншій галузі життя, діяльності, які забезпечують нормальну роботу чого-небудь; 8) сукупність даних, положення, що лежить в основі чого-небудь; 9) умовляння [90, с.1506].

Термін «умови проходження служби» (ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу») вживається у дещо відмінному від звичного для законодавства про

державну службу значенні. По суті, під ним розуміється обов'язкова вимога до поведінки державного службовця («умова як вимога до особи»). Проте традиційним для законодавства є використання терміну «умови служби» у контексті різного роду обставин (чинників) реальної дійсності, у яких відбувається державно-службова діяльність – «умови як впливаючі чинники», «умови як фактично існуючий стан» (ст.ст. 7, 42, 55 Закону «Про державну службу»).

У п. 3 ч. 1 ст. 7 Закону «Про державну службу» зазначається про «належні для роботи умови служби», а отже йде мова про чинники, що є сприятливими для державного службовця та його діяльності. Стаття 17 передбачає обов'язок керівника державної служби створювати належні для роботи умови. Стаття 55 закріплює, що керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Керівник державної служби вживає заходів для: а) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації; б) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків; в) належного облаштування робочих місць; г) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

О. С. Продаєвич у дисертації «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» окрему увагу приділив умовам проходження державної служби. Під «умовами державної служби» науковець розуміє урегульовані нормами права обов'язкові державні установки щодо визначення, забезпечення та гарантування функціонування державної служби. Виокремлюються три групи умов проходження державної служби: 1) соціально-економічні (грошове утримання та інші виплати, щорічна оплачувана відпустка, медичне обслуговування, пенсійне забезпечення, обов'язкове соціальне страхування, обов'язкове державне страхування); 2) соціально-побутові (визначення робочого місця, забезпечення необхідною технікою, своєчасне забезпечення документацією та інформацією, безпечні й здорові умови праці та ін.); 3) правові (захист державного службовця і членів його сім'ї від насилля, загрози інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків) [527, с.11].

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» за редакцією А. О. Селіванова та М. І. Іншина під «умовами служби» розуміють комплекс взаємопов'язаних чинників службового процесу, які формують можливості для забезпечення ефективності виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, підтримання належного рівня працездатності і розвитку трудового потенціалу. Це чинники, у яких службовець реалізує права та обов'язки (природно-кліматичні, економіко-правові, організаційні, суспільно-психологічні). Вони впливають на здоров'я службовця, продуктивність його діяльності. Умови служби повинні убезпечувати службовця від впливу на нього шкідливих факторів, які призводять до розладу здоров'я службовця та, як наслідок, професійного захворювання чи травмування.

Шкідливі чинники – фактор середовища або трудового процесу, вплив яких на працівника за певних умов (інтенсивність, тривалість дії тощо) може спричинити професійне або виробниче захворювання, тимчасове або стійке зниження працездатності, підвищення частоти соматичних та інфекційних захворювань, призвести до порушення здоров'я як працівника, так і його нащадків. До таких чинників відносять: 1) фізичні фактори: температуру, вологість, барометричний тиск, виробничий шум, освітлення та ін.; 2) хімічні фактори; 3) біологічні фактори; 4) фактори трудового процесу: важкість (тяжкість) та напруженість праці [368, с.70-72]. Таким чином, умови служби є реально існуючими обставинами державно-службової діяльності певної особи; чинниками, котрі характеризуються такими властивостями, як позитивний (або негативний) вплив на здоров'я державного службовця, його працездатність та продуктивність.

У законодавстві низки іноземних держав участь у ротації безпосередньо визначається як обов'язок дипломатичного службовця. Наприклад, «обов'язок по ротації кар'єрного дипломата» закріплений у ст. 75 Закону Естонії «Про службу в органах зовнішніх зносин» [390]. Законом Норвегії «Про закордонну службу» встановлено «обов'язок приймати ротаційні призначення»: вищі посадові особи та посадові особи, які зобов'язані приймати ротаційні посади (ротаційні працівники), повинні прийняти переведення на рівнозначну або вищу посаду в

міністерстві або до дипломатичної чи консульської місії, якщо не передбачено іншого (ст. 7) [764]. Правила дипломатичної служби Великобританії передбачають «обов'язок глобальної мобільності» членів дипломатичної служби – обов'язок бути готовим у разі необхідності зайняти визначену посаду у Великобританії або за кордоном (DSR 8) [758]. Стаття 14 Закону ФРН «Про закордонну службу» іменується «Спеціальні обов'язки у закордонній службі» та містить обов'язок службовця бути готовим прийняти переведення на будь-яку посаду [159, с.651]. На підставі наведеного вважаємо за доцільне передбачити у законодавстві України участь у ротації саме як обов'язок посадових осіб дипломатичної служби.

Посадова особа дипломатичної служби під час довготермінового відрядження може перебувати за кордоном разом зі своєю дружиною (чоловіком) та дітьми. Роль дружини (чоловіка) у дипломатичній професії (зокрема Надзвичайного і Повноважного Посла) є досить великою. Члени родини дипломата можуть як сприяти, так і перешкоджати налагодженню міждержавного співробітництва за кордоном. Дружина (чоловік) та діти посадової особи дипломатичної служби зазвичай стають об'єктом пильної уваги зі сторони ЗМІ держави перебування, а їх можлива неналежна (протиправна) поведінка може отримати розголос та спричинити істотну шкоду іміджу України за кордоном, її відносинам із державою перебування. Відповідно до ст. 19 Закону «Про дипломатичну службу» вчинення членом сім'ї працівника дипломатичної служби дій, що можуть призвести до негативних наслідків, у тому числі для іміджу України за кордоном, є підставою для дострокового відкликання такого працівника із довготермінового відрядження. З метою забезпечення належної поведінки за кордоном як посадової особи дипломатичної служби, так і членів його сім'ї пропонуємо у Законі «Про дипломатичну службу» чітко врегулювати спеціальний обов'язок посадових осіб дипломатичної служби – *«забезпечити повагу членами сім'ї, які перебувають разом з ними у державі перебування, законів, правил і традицій держави перебування, гідну поведінку у державі перебування»*. І вже невиконання або неналежне виконання посадовою особою цього обов'язку має отримувати кваліфікацію та тягнути негативні наслідки.

Пропонуємо систематизувати обов'язки посадових осіб дипломатичної служби у ст. 11 Закону «Про дипломатичну службу» та викласти її у такій редакції:

«1. Посадові особи дипломатичної служби виконують обов'язки, визначені для державних службовців Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.

2. Посадові особи дипломатичної служби також зобов'язані:

1) брати участь у ротації у порядку та на умовах, визначених законодавством;

2) під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України поважати закони, правила і традиції держави перебування, не втручатись у її внутрішні справи, гідно представляти Україну;

3) під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України забезпечити повагу членами сім'ї, які перебувають разом з ними у державі перебування, законів, правил і традицій держави перебування, гідну поведінку у державі перебування».

Права посадових осіб дипломатичної служби як вид та міра можливої поведінки тісно пов'язані зі свободами. Під громадянськими свободами розуміють закріплені Конституцією та деталізовані в законах України можливості людини і громадянина не бути позбавленим життя, захищати власне життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань, користуватись власною безпекою, свободою від приниження честі і гідності, не бути незаконно затриманим, заарештованим чи позбавленим волі іншим шляхом, не потерпати від незаконного проникнення до житла чи іншого володіння особи та втручання в особисте і сімейне життя, пересуватись без перешкод по території України, у будь-який час залишати Україну та повертатись за власним бажанням на її територію, вільно обирати місце проживання, мати свободу думки і слова, світогляду і віросповідання [403, с.381]. Свободи тісно пов'язані із громадянськими правами, а тому варто погодитись із Ю. М. Тодикою, який вказував на значною мірою умовний характер відмінностей між «правами» та «свободами» [275, с.121-122]. Одні науковці підкреслюють зв'язок «прав» і «свобод», однак відзначають,

що «свобода» передбачає більш широкі можливості індивідуального вибору та не окреслює конкретного результату [526, с.226-227], інші вчені безпосередньо характеризують свободи як юридичні права особистості [47, с.72].

До загально-службових прав посадових осіб дипломатичної служби насамперед відносяться права, що закріплені ст. 7 Закону «Про державну службу». Це право на: 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання їх службової діяльності; 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону; 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до їх повноважень, у випадках, встановлених законом; 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ними державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання їх службової діяльності; 14) проведення службового розслідування за їх вимогою з метою зняття безпідставних, на їх думку, звинувачень або підозри [471].

Цей перелік доповнюють права, які передбачаються іншими правовими актами:

– Законом «Про забезпечення функціонування української мови як державної»: право звернутися до Уповноваженого із захисту державної мови, інших органів, уповноважених здійснювати захист і контроль щодо застосування державної мови, зі скаргою про порушення вимог цього Закону та щодо усунення перешкод та обмежень у користуванні державною мовою (ст. 54) [476];

– Законом «Про запобігання корупції»: право звертатись до НАЗК за одержанням роз'яснень щодо наявності у особи конфлікту інтересів (ст. 28), право у визначеному порядку подавати виправлену декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45) [477], та ін.

Законодавство про державну службу включає низку підзаконних актів, які регулюють ті чи інші процедури та закріплюють права державних службовців (відповідно, і посадових осіб дипломатичної служби) як учасників цих процедур: права як учасників конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби (право на подання додаткової інформації, яка підтверджує відповідність встановленим вимогам, що встановлюються умовами конкурсу; право осіб з інвалідністю на забезпечення під час проведення конкурсу розумним пристосуванням; право на оскарження рішень конкурсної комісії та ін. [497]); права як учасників оцінювання результатів службової діяльності (право вносити зауваження відносно пропозицій оцінки; право на оскарження висновку, який містить негативну оцінку, та ін. [498]); права як учасників дисциплінарного провадження (бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії; знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи; надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; заявляти клопотання про необхідність одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого представника [490]) та ін.

Спеціально-службові права посадових осіб дипломатичної служби закріплені законодавством про дипломатичну службу. Можна говорити про спеціальні права посадових осіб дипломатичної служби у контексті складових їх службової кар'єри: як учасників ротації в органах дипломатичної служби (право на подання заяви про участь у ротації, право відмовитись від встановленої кількості

пропозицій про участь у ротатії за наявності поважних причин); відносно підвищення рівня професійної компетентності (право на направлення на професійне навчання за кордон тощо); під час перебування у розпорядженні МЗС (право на професійне навчання у закладі післядипломної освіти, що належить до сфери управління МЗС, за рахунок бюджетних коштів; право відмовлятися від пропозицій щодо переведення в системі органів дипломатичної служби) та ін.

Окремо зупинимось на захисті прав посадових осіб дипломатичної служби, що є необхідним для розбудови ефективної, професійної та стабільної дипломатичної служби, у якій посадові особи просуваються по службі за їх заслугами, відчувають себе захищеними та мотивованими до професійного зростання. У п. 17 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р. закріплено, що для захисту своїх прав у відносинах з роботодавцем публічні службовці повинні мати засоби правового захисту у суді або іншій незалежній установі [539, с.702].

Привертає увагу, що законодавство України в частині захисту права на державну службу в останні роки було змінено, що мало наслідком скорочення можливостей адміністративного оскарження державного службовця. У зв'язку із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. [465] відбулася зміна ст. 11 «Захист права на державну службу» та деяких інших пов'язаних статей Закону «Про державну службу». До змін система захисту права на державну службу включала можливість: 1) подання скарги до керівника державної служби (з правом вимагати утворення комісії для перевірки скарги); 2) подання скарги до НАДС; 3) звернення до суду. До НАДС скарга могла бути подана: а) у разі неотримання в установленій Законом «Про державну службу» строк обґрунтованої відповіді на скаргу від керівника державної служби, до якого раніше звертався державний службовець за захистом свої прав, або у разі незгоди державного службовця з наданою відповіддю керівника державної служби; б) якщо права державного службовця, встановлені Законом «Про державну службу», були порушені

керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створювали перешкоди в реалізації прав державного службовця.

Після законодавчих змін державний службовець був позбавлений права на подання скарги до НАДС, а у останнього було усунуто повноваження розглядати скарги державних службовців категорій «Б» та «В». Таким чином, на разі залишився лише один із двох шляхів адміністративного оскарження – до керівника державної служби. Принагідно зауважимо, що ми далекі від думки, що система захисту права на державну службу до внесення відповідних змін до Закону «Про державну службу» була досконалою. Навряд чи оскарження до НАДС могло бути ефективним з огляду на відсутність незалежності та колегіальності цього органу. Проте, з нашої позиції, повна ліквідація адміністративного оскарження до НАДС є кроком невиправданим. НАДС був важливою інстанцією (хоч і з наявними недоліками), до якої можна було безпосередньо звернутись зі скаргю у разі порушення прав керівником державної служби. Керівник державної служби є особою, яка займає найвищу посаду державної служби в державному органі та наділений значними кадровими повноваженнями. Із реалізацією повноважень саме керівника державної служби, головним чином, пов'язуються можливі порушення прав державних службовців або створення перешкод у їх реалізації. Передбачений у ч. 1 ст. 11 Закону «Про державну службу» спосіб – подання службовцем скарги до керівника державної служби у разі оскарження дій останнього (навіть з вимогою про утворення комісії) виглядає як нісенітниця. За такого стану регулювання повноцінне адміністративне оскарження рішень керівника державної служби де-факто відсутнє, а ефективним шляхом захисту у разі відповідних порушень може стати лише звернення до суду.

У вітчизняній адміністративно-правовій літературі вже неодноразово звучали пропозиції щодо утворення спеціального органу із розгляду скарг державних службовців. Зокрема, Н. В. Янюк вказувала на необхідність створення спеціальної комісії (комітету) із розгляду скарг публічних службовців. На думку вченої, така комісія «могла б бути додатковою гарантією (ланкою) при розгляді скарг на неправомірні дії керівників органів щодо підлеглих по службі публічних

службовців, зокрема стосовно спорів про застосування дисциплінарних стягнень, оскарження результатів щорічної оцінки діяльності публічних службовців». Така комісія дозволила б, по-перше, більш об'єктивно вирішувати публічно-правові конфлікти, які виникають під час проходження публічної служби, по-друге, зменшила б завантаженість адміністративних судів позовами публічних службовців [539, с.129-130]. Вважаємо, що пропозиції відносно утворення органу із захисту прав державних службовців заслуговують на увагу.

Спеціальні органи із розгляду скарг державних службовців функціонують у низці зарубіжних країн. У Франції службовці наділені правом оскарження до апеляційної комісії Вищої ради державної служби або до компетентного адміністративного трибуналу [7, с.127]. У Польщі існує декілька інстанцій із розгляду дисциплінарних справ, у тому числі Вища дисциплінарна комісія. У Греції функціонують Плата Ради Держави (розглядає спори щодо статусу державного адміністративного службовця) та особливі незалежні дисциплінарні органи (службові ради) [539, с.49, 129]. Тривалу історію функціонування має Комісія з питань державної служби у Великобританії – незалежний колегіальний орган, котрий значною мірою формується не із представників держави, здійснює остаточний відбір та затвердження на посади старших цивільних службовців, є вищою інстанцією у розгляді скарг на порушення Кодексу найму службовців [398, с.93].

США є державою, у якій практика функціонування спеціальних адміністративних органів із захисту прав державних службовців набула чи не найбільшого розвитку. «Адміністративно-правовий блок захисту персоналу» у США представлений такими органами:

– *Комісія із захисту рівних можливостей працівників* (Equal Employment Opportunity Commission, ЕЕОС) є органом, мета якого зводиться до захисту працівників (у тому числі державних службовців) від дискримінації на підставі статі, раси, національності, релігії, сексуальної орієнтації та ін. Ця Комісія має центральний апарат та територіальні органи у кожному штаті. Звертатись до Комісії мають право як претенденти на зайняття посад державної служби, так і діючі державні службовці. Провівши розслідування та визначивши скаргу

справедливою, Комісія спочатку вживає можливих неформальних заходів для мирного досудового врегулювання спору (інформування, переконання роботодавця тощо). За умови неврегулювання спору Комісія передає справу до суду;

– *Бюро спеціального адвоката* (Office of Special Counsel, OSC) – за скаргами державних службовців проводить попереднє розслідування випадків порушення законодавства про державну службу. Бюро вживає заходів для врегулювання спору та за його безрезультатності передає справу до Комітету із захисту системи заслуг. О. В. Оболонський зазначає, що діяльність такого Бюро можна охарактеризувати як здійснення попереднього слідства та певною мірою нагляду [398, с.130];

– *Комітет із захисту системи заслуг* (Merit System Protection Board, MSPB) є «незалежним квазісудовим органом виконавчої влади, який охороняє федеральну систему заслуг» [780]. На чолі комітету стоять три члени, котрі призначаються Президентом на 7-річний термін. Комітет наділений низкою процесуальних можливостей, має право витребувати документи та опитувати свідків, у разі необхідності за результатами розгляду справи вносити накази про корегувальні та дисциплінарні дії відносно державного службовця або установи [11, с.250; 84, с.149]. Більшість скарг, що розглядаються, пов'язані із незаконним звільненням, відстороненням від посади та зменшенням жалування. Комітет розглядає також скарги претендентів на зайняття посад щодо порушення правил проведення іспитів, тестування тощо [397, с.59]. Отже, юрисдикція Комітету включає розгляд скарг на порушення, що мали місце як при вступі, так і проходженні державної служби.

На нашу думку, утворення спеціального органу із захисту прав державних службовців за сучасних умов є доцільним і в Україні. Таким органом може стати Комісія з питань захисту права на державну службу. Діяльність такої Комісії шляхом колегіального розгляду скарг державних службовців могла б стати додатковою гарантією захисту їх прав від порушень і створення перешкод у їх реалізації, сприяла б утвердженню такого принципу, як забезпечення захисту права на державну службу. Як зазначає Д. В. Лученко, адміністративне оскарження потенційно може бути ефективним механізмом вирішення спорів через свою швидкість, меншу формалізованість та економічність [313, с.365]. З

огляду на можливу істотну завантаженість Комісії з питань захисту права на державну службу вважаємо доцільним утворення окремої комісії – Комісії з питань захисту права на дипломатичну службу, котра реалізувала б повноваження першої відносно посадових осіб дипломатичної служби.

Підсумовуючи, наголосимо, що права та обов'язки є основою правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Залежно від спрямованості такі права та обов'язки поділяються на громадянські та службові (загальні, спеціальні, посадові). Положення Закону «Про дипломатичну службу» у частині регулювання обов'язків посадових осіб дипломатичної служби є недосконалими. Передбачену Законом участь у ротації варто сприймати та врегульовувати не як умову проходження дипломатичної служби, а саме як обов'язок посадових осіб дипломатичної служби. Існує необхідність закріплення й обов'язку посадових осіб дипломатичної служби забезпечувати повагу членами сім'ї, які знаходяться разом із ними у державі перебування, законів, правил і традицій держави перебування, гідну поведінку у державі перебування. Важливою гарантією захисту прав посадових осіб дипломатичної служби від порушень і створення перешкод у їх реалізації має стати утворення та функціонування Комісії з питань захисту права на дипломатичну службу.

3.3 Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби України

Правообмеження, будучи складовою правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, є похідними від прав та обов'язків. Правообмеження зумовлені статусом громадянина як такого, що займає державну посаду, реалізує її завдання та функції, наділений повноваженнями. Правообмеження діють щодо посадових осіб дипломатичної служби протягом усього часу проходження ними служби та від них не можна відмовитись. Своєю чергою недотримання правообмежень тягне відповідальність, вид та міра якої визначені законом.

Призначення правообмежень державних службовців, у тому числі і посадових осіб дипломатичної служби, пов'язуються із: забезпеченням ефективної професійної

діяльності щодо виконання повноважень державних органів; встановленням перешкод для зловживань та порушень; недопущенням конфлікту інтересів; створенням умов для незалежної службової діяльності; забезпеченням прозорості у діяльності державних органів та ін. [Див.: 210, с.15; 260, с.31-32; 315, с.53].

Проаналізуємо правову природу правообмежень як складових правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Корисним у цьому сенсі буде звернення до напрацювань відносно правових обмежень як загальнотеоретичної категорії, а також правообмежень державних службовців.

У теорії права під правовими обмеженнями розуміють правове стримування протиправного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрsubj'єкта і суспільних інтересів у охороні та захисті. Це установлені у праві межі, у яких мають діяти суб'єкти; це виключення певних можливостей у діяльності. Ознаками правових обмежень виділяють такі: а) вони пов'язані із несприятливими умовами (загроза або позбавлення певних цінностей) для реалізації власних інтересів суб'єкта або спрямовані на їх стримування та одночасно на задоволення інтересів іншої сторони і суспільних інтересів у охороні та захисті; б) відображають зменшення об'єму можливостей, свободи, а слідом прав особистості, що досягається за допомогою обов'язків, заборон, покарань та ін.; в) позначають негативну правову мотивацію; г) передбачають зниження негативної активності; г) спрямовані на захист суспільних відносин та їх охорону [399, с.496].

У адміністративно-правовій науці використовуються терміни «обмеження» та «правообмеження» державних службовців. С. Г. Стеценко визначає обмеження державних службовців як встановлені чинним законодавством певні обмеження (заборони), пов'язані із прийняттям, просуванням та припиненням державної служби, які мінімізують можливість учинення корупційних діянь та інших правопорушень [606, с.142]. О. П. Ноздрачов під правообмеженнями для державних службовців розуміє зумовлені Конституцією та законодавством умови, правила, заборони, обмеження, які ставлять державного службовця у певні юридичні межі, вихід за які заборонений [377, с.233].

В. М. Манохін пов'язує правову природу обмежень державних службовців із правами, яких вони позбавляються під час перебування на державній службі, правами, які входять у статус прав громадянина. Вчений зазначає, що «суть обмежень прав державних службовців полягає в тому, що відповідні права громадянина йому не надаються, допоки він перебуває на державній службі». Правильною є думка В. М. Манохіна, що обмеження має «об'єктом своєї дії» саме права державних службовців [329, с.175]. Проте ми не можемо повністю погодитись із усіма твердженнями науковця, адже, на наше переконання, обмеження державних службовців не завжди має результатом повне позбавлення їх прав, котрими наділені та користуються інші громадяни. Обмеження державних службовців іноді може мати наслідком звуження певних прав (а не їх суцільне позбавлення), встановлення можливості їх реалізувати лише за певних умов, що визначені законодавством. Приміром, посадова особа дипломатичної служби загалом не позбавляється права одержувати подарунки, проте, на відміну від інших громадян, таке право є обмеженим; його реалізація є можливою за дотримання сукупності умов, що передбачені законодавством (ст. 24 Закону «Про запобігання корупції»).

Г. Й. Ткач досліджує «правові обмеження та заборони» для державних службовців, але не позначає їх узагальнюючим поняттям [626, с.220-224]. З однієї сторони, для цього є підстави, адже певні відмінності між цими правовими явищами дійсно існують, їх можна виокремлювати. Проте вважаємо, що з огляду на істотну схожість правової природи «обмежень» та «заборон», а також їх похідний характер від обов'язків такі елементи статусу допустимо позначати одним родовим поняттям.

Аналіз точок зору вчених свідчить, що більшість із них говорять про певну внутрішню диференціацію у межах обмежень (правообмежень) державних службовців; як правило, виділяють два види (складові) таких обмежень – обмеження та заборони. Наприклад, В. П. Тимошук, А. М. Школик та Н. В. Янюк характеризують правообмеження у діяльності публічних службовців як систему обмежень та заборон [539, с.79]. Подібною є точка зору С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової, які використовують поняття «правообмеження» та вважають його узагальнюючим для позначення заборон та обмежень для державних службовців [249, с.174].

У. І. Ляхович характеризує обмеження державного службовця саме як різновид його обов'язків (так звані негативні обов'язки). Поділяє обмеження щодо державних службовців на два види – власне обмеження та заборони. Відмінність між останніми пояснюється тим, що заборони є більш категоричною формою обмежень та взагалі не дозволяють державному службовцю реалізувати певні права (наприклад, право на зайняття підприємницькою діяльністю). Що стосується обмежень, то вони не виключають, а звужують можливості державного службовця у реалізації певних прав [315, с.54].

Деякі науковці виокремлюють більше ніж дві складові правообмежень. Варто відмітити дисертацію К. М. Зубова «Правообмеження у державній службі України». Автор відзначає багатоаспектність поняття «правообмеження» та пропонує підходи до його розуміння: а) у широкому сенсі – як державно-правове установлення щодо визначення режиму доступу фізичної особи до державної служби та її права на проходження державної служби (вимоги, критерії, заборони, правила). У широкому розумінні поняття «правообмеження» і «заборона» співвідносяться як ціле і частка; б) у вузькому сенсі – як визначені нормою закону критерії, яким повинна або не повинна відповідати особа/службовець (не тотожне поняттю «заборона» та не поглинає його) [210, с.15].

В. В. Васильківська розглядає правообмеження державних службовців: 1) у широкому (доктринальному) розумінні – як сукупність обмежень, заборон, вимог та приписів щодо державних службовців; 2) у вузькому (нормативному) розуміння – як обмеження [85, с.11, 16].

Одним із не багатьох учених, які спеціально досліджували обмеження та заборони у дипломатичній службі, є О. В. Селецький. Він вказує, що заборони та обмеження – це юридично закріплені приписи, які не дозволяють працівникам дипломатичної служби вчиняти певні протиправні дії. Заборони та обмеження закріплюються у імперативній формі і вказують на юридичний обов'язок, суть якого полягає в утриманні від конкретних вчинків, передбачених законодавством. Заслужують на увагу висновки вченого щодо розмежування «обмежень» та «заборон». О. В. Селецький розділяє позицію, що обмеження є частковими або

неповними заборонами. Якщо заборони – це те, що працівник взагалі не має права вчиняти, перебуваючи на дипломатичній службі (встановлені умови, правила, які ставлять службовця у певні юридичні межі, виходити за які заборонено), то обмеження є їх пом'якшенням, аналогом, який також забороняє вчиняти окремі дії, але у певній частині та у конкретних межах. Зміст правообмежень визначено як позбавлення дипломатичного працівника певних прав, які входять до загального статусу громадянина [572, с.135-139].

Провівши аналіз наукових поглядів, висловимо свою позицію. Насамперед зупинимось на виборі вдалого терміну. Вважаємо, що доцільно використовувати саме термін «правообмеження», а не «обмеження» державних службовців (відповідно, «правообмеження», а не «обмеження» посадових осіб дипломатичної служби). Термін «правообмеження» містить вказівку на об'єкт – «права державного службовця, які підлягають обмеженню», і, відповідно, є більш вдалим для позначення елемента правового статусу. Цей елемент спрямований на обмеження не власне особи державного службовця, а саме його прав, тому термін «обмеження державних службовців» є не зовсім точним.

Встановлення правообмежень для посадових осіб дипломатичної служби полягає:

а) або у повному позбавленні посадових осіб дипломатичної служби прав, якими наділені громадяни, котрі не мають статусу таких посадових осіб (заборона). У такому разі на особу покладається обов'язок взагалі утриматись від реалізації відповідного права;

б) або у звуженні для посадових осіб дипломатичної служби обсягу прав, якими наділені інші громадяни (обмеження можливості їх реалізації певними умовами). Самого права особа не позбавляється, воно продовжує існувати, але обмежується; можливість реалізації права пов'язується із суворим дотриманням встановлених законодавством вимог. У такому випадку мова йде про покладення обов'язку утриматись від реалізації відповідного права за певних, визначених умов.

Таким чином, правообмеження хоч і мають своїм об'єктом права посадових осіб дипломатичної служби, проте самі по суті такими (власне правами) не є. Правову природу правообмежень посадових осіб дипломатичної служби ми

пов'язуємо із особливим видом обов'язків, які лежать у їх основі. Це вид обов'язків, які можна охарактеризувати як пасивні (негативні). Поділ обов'язків на активні або позитивні (здійснювати певні дії) та пасивні або негативні (утриматись від певних дій) є виробленим у теорії права (О. Ф. Скакун [582, с.389], А. Завальний та О. Тихомиров [104, с.425], В. М. Корельський та В. Д. Перевалов [617, с.343] та ін.). Таким поділом обов'язків користуються і представники галузевих юридичних наук, у тому числі відносно державних службовців. Обов'язки останніх з урахуванням характеру їх виконання поділяють на позитивні та негативні або правові заборони. Під першим видом обов'язків мається на увазі виконання обов'язку, яке полягає у вчиненні певних позитивних дій, спрямованих на реалізацію (виконання) функцій державного органу. У другому випадку йдеться про виконання обов'язку щодо утримання державного службовця від вчинення дій, які можуть завдати шкоди інтересам конкретного державного органу або інституту державної служби в цілому [316, с.73].

О. В. Малько підкреслював, що заборони можуть бути формою правових обмежень, що характерні для диспозиції як складової норми права. Вони виступають свого роду пасивними обов'язками. Встановлюючи заборони, законодавець покладає на особу обов'язок утриматись від заборонених дій. По свої суті заборони – це державно-владні стримуючі засоби, які під загрозою відповідальності повинні запобігати небажаним, протиправним діям [399, с.497].

Доходимо висновку, що правообмеження посадових осіб дипломатичної служби можна поділяти на такі види як заборони та обмеження. Критерієм для такого поділу виступає міра обмеження прав посадових осіб дипломатичної служби (від часткового обмеження до повної заборони реалізації). Обмеження не передбачає позбавлення посадової особи права, лише його звуження, зменшення свободи дій щодо реалізації, «зв'язування» можливості його реалізації певними умовами. Натомість, заборона встановлює чіткий імперативний припис, обов'язок не здійснювати певної дії, передбачає повне позбавлення посадової особи дипломатичної служби певного права. Умовно види правообмежень посадових осіб дипломатичної служби можна представити як «правообмеження-позбавлення права» (заборони) та

«правообмеження-частковий дозвіл права» (обмеження). Перші у законодавстві найчастіше позначаються як «забороняється» або «не має права». Можливою формою текстуального закріплення обмежень є формулювання «може» тощо.

Можна проілюструвати види правообмежень на прикладі обмеження щодо одержання подарунків, що закріплене у ст. 23 Закону «Про запобігання корупції». У ч. 1 цієї статті закріплюється *заборона*: «...забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи». Це обов'язок взагалі утриматись від вказаних дій. У ч. 2 цієї статті передбачене *обмеження*: «...можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки». У цьому випадку особа не втрачає взагалі право на отримання подарунків, проте його реалізація дозволяється лише за дотриманням визначених умов.

Варто підкреслити, що правообмеження посадових осіб дипломатичної служби є одним із видів правообмежень у дипломатичній службі. Останні охоплюють поряд із правообмеженнями, пов'язаними із проходженням дипломатичної служби (стосуються посадових осіб дипломатичної служби), також правообмеження, пов'язані: а) зі вступом на дипломатичну службу (правообмеження осіб, які претендують на зайняття посад дипломатичної служби); б) із припиненням дипломатичної служби (правообмеження осіб, які звільнились та втратили статус посадових осіб дипломатичної служби).

Встановлення правообмежень посадових осіб дипломатичної служби має бути не довільним, а зумовлюватись необхідністю забезпечення ефективного виконання

завдань і функцій дипломатичної служби. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців у Європі» від 24.02.2000 р. передбачають що «публічні службовці, за загальним правилом, мають користуватись тими ж правами, що і громадяни... Права публічних службовців, особливо політичні та профспілкові, підлягають законним обмеженням лише у тих випадках, коли це є необхідним для належного виконання ними публічних функцій» (п. 8) [539, с.700].

Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби є формально-визначеними приписами. Можливість (необхідність) встановлення обмежень або заборон для службових осіб передбачається Конституцією України (наприклад, ст. 42 закріплює, що «підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом»; у ст. 44 відзначається можливість заборони страйку лише на підставі закону тощо). Окремі правообмеження для посадових осіб, які проходять дипломатичну службу в ЗДУ, встановлюються міжнародно-правовими нормами. Як приклад відзначимо ст. 42 Віденської конвенції про дипломатичні зносини, у якій передбачено, що «дипломатичний агент не повинен займатися у державі перебування професійною чи комерційною діяльністю в цілях особистої вигоди». Проте більшість правообмежень посадових осіб дипломатичної служби регламентуються законами України («Про державну службу», «Про запобігання корупції» та ін.) та підзаконними правовими актами.

Правообмеження не є чимось новим для правового статусу дипломатичних службовців, доцільність їх встановлення усвідомлювалась державами у різні історичні періоди. Ще у XIII ст. у Венеціанській Республіці було заборонено призначати послів у ті держави, де у них були власні володіння. Послам заборонялось розмовляти з іноземцями про державні справи Республіки, не дозволялось брати з собою до іноземних держав дружин зі страху, щоб ті не розголосили державних таємниць [218, с.204].

За сучасних умов правообмеження дипломатичних службовців, безумовно, істотно еволюціонували, як і сама дипломатична служба. Проте фактом лишається те, що і сьогодні обмеження та заборони традиційно супроводжують

професійну діяльність дипломатичних службовців, хоч і не завжди отримують чітке закріплення у законах про дипломатичну службу. Дослідивши зарубіжний досвід, Т. А. Занко навіть дійшов висновку, що у законодавстві іноземних держав про дипломатичну службу «практично не отримує закріплення категорія «обмеження» (за винятком деяких держав пострадянського простору), причому найчастіше за обмеженнями по суті криються заборони...» [200, с.235].

Встановлені іноземним законодавством обмеження (заборони) досить часто спрямовуються на запобігання корупції, забезпечення політичної нейтральності у дипломатичній службі. Можна відзначити заборони, закріплені Законом Литви «Про дипломатичну службу». Литовському дипломату забороняється, зокрема: а) займатись будь-якою діяльністю, якщо вона викликає конфлікт публічних та приватних інтересів; б) займати більш ніж одну посаду у якості державного службовця, а також отримувати доходи, відмінні від заробітної плати і встановлених Законом виплат, компенсацій та допомог; в) страйкувати (ст. 33) [383].

Більшість держав забороняють своїм дипломатам мати у власності нерухомість у державі перебування, а також займатися приватною професійною або комерційною діяльністю [146, с.124].

Низка специфічних заборон встановлені Правилами дипломатичної служби Великої Британії. Це заборони: знаходитись під впливом третіх осіб з метою отримання особистої вигоди; ігнорувати незручні факти і обставини, що мають відношення до справи при консультуванні та прийнятті рішень; зривати реалізацію прийнятих рішень, відмовлятих здійснювати або утримуватись від дій, які передбачаються такими рішеннями; діяти в інтересах політичних партій або використовувати офіційні ресурси для сприяння їх цілям; надавати перевагу політичним поглядами при вчиненні дій; приймати прояви гостинності, які можуть вплинути на об'єктивність та неупередженість або справити враження, що це відбулося; брати участь у заходах або робити публічні заяви, які можуть спричинити розголошення службової інформації; публікувати мемуари, які містять інформацію про роботу в державних структурах, без отримання на це попередньої згоди та ін. [758]. Як бачимо, поряд із протидією корупції та

політичній упередженості ряд наведених заборон ставлять за мету запобігти розголошенню інформації, що може завдати шкоди інтересам служби та держави.

Стаття 45 Закону Словенії «Про закордонні справи» присвячена обов'язкам та заборонам дипломатів. Закріплено, що дипломатам забороняється займатися іншою прибутковою діяльністю, за винятком: 1) управління власним майном; 2) наукової, навчальної, творчої та публіцистичної роботи; 3) участі у політичних партіях, товариствах та установах, що є сумісними з їх функціями; 4) діяльності у профспілках, професійних об'єднаннях та інших формах захисту інтересів працівників. Дипломати не повинні займати посади у політичних партіях [763].

Подібно до законодавства іноземних держав правообмеження посадових осіб дипломатичної служби України, головним чином, спрямовані на забезпечення політичної нейтральності дипломатичної служби, запобігання корупції та розголошенню відомостей, що охороняються законом. Відзначимо види правообмежень посадових осіб дипломатичної служби за їх спрямуванням.

Правообмеження, які становлять зміст вимог щодо політичної нейтральності (неупередженості), передбачені ст. 10 Закону «Про державну службу» [471]. Аналізу вимог щодо політичної неупередженості буде присвячений наступний підрозділ. Можна говорити про *правообмеження, які становлять зміст вимог щодо релігійної нейтральності* (закони «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про запобігання корупції» та ін.). Проте як принцип релігійної нейтральності державної (дипломатичної) служби, так і відповідні вимоги потребують більш чіткого правового врегулювання, про що йшлося раніше.

Окреме місце серед правообмежень посадових осіб дипломатичної служби займають ті, що спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням (для їх позначення використовують умовний термін «антикорупційні обмеження»). Посадові особи дипломатичної служби є суб'єктами, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», у тому числі закріплені ним антикорупційні обмеження (Розділ IV). До них відносяться, зокрема: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23); обмеження

щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27) [477]. Проте не всі антикорупційні правообмеження пов'язуються із проходженням дипломатичної служби (стосуються посадових осіб дипломатичної служби). Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26), як слідує із його назви, стосується громадян, які вже втратили статус посадової особи дипломатичної служби. Іншою особливістю правообмежень, що спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, відмітимо те, що вони хоч формально у Законі й іменуються «обмеженнями», але більшість із них по своїй природі є заборонами.

У контексті правового статусу посадових осіб дипломатичної служби на особливу увагу заслуговує правообмеження щодо одержання подарунку. Подарунки є традиційним супутником дипломатичної діяльності рівно стільки, скільки існує така форма міжнародних взаємин. Обмін подарунками виникає ще на етапі міжобщинних відносин, вважається однією із перших форм дипломатичної взаємодії. Значення подарунків для дипломатії є особливим. За сучасних умов практика вручення подарунків або різноманітних нагород може мати місце, зокрема, відносно Надзвичайного і Повноважного Посла іноземної держави (з нагоди залишення держави перебування або відповідно до інших існуючих традицій). У літературі використовують навіть термін «подарункова дипломатія» [206, с.20]. Подарунки у дипломатичній службі набувають відтінків, відмінних від тих, що мають місце в інших сферах. Іншими словами, отримання подарунку посадовою особою дипломатичної служби має декілька вимірів: а) звичний для публічної служби – корупційний вимір; б) властивий саме для дипломатичної служби – вимір міждержавної ввічливості та протоколу. Як зазначає О. В. Буткевич, «взагалі інститут дарунків або обмін подарунками є одним з ключових для розуміння механізму становлення міжнародних контактів. Його важливість полягає в тому, що за своєю формою інститут дарунків (обмін дарунками) є квінтесенцією принципу еквівалентності і взаємності. Інститут дарунків і церемонії, що його

супроводжують, є важливою об'єднувальною ланкою між відокремленими народами, а в деяких випадках – і єдиним засобом їхнього спілкування» [76, с.93].

У різні періоди державами встановлювались правила відносно питань отримання їх дипломатичними представниками подарунків та нагород від іноземних держав. Венеція однією із перших прийняла спеціальне законодавство в цій частині. У 1466 р. Венеція вирішила заборонити своїм дипломатам отримувати будь-які пожертвування та прагнути яких-небудь звань або титулів при іноземних дворах [218, с.204]. Однак, враховуючи поширеність звичаю вручати подарунки від'їжджаючому дипломату, така заборона була замінена на зобов'язання надати подарунок Сенату, який потім зазвичай повертав його дипломатові [784]. Ж. Камбон пише, що Венеція могла навіть порушити слідство проти посланника, який повернувся із місії і не отримав звичних подарунків. Вчений відзначає зміну ставлення до проблеми дипломатичних подарунків: «...у той час нікому не приходило в голову, що ці подарунки можуть викликати підозру щодо безкорисності посланників, котрі їх отримали, а також відносно їх лояльності щодо своєї держави. Тепер таке ставлення було б незрозумілим» [235, с.55].

Погляди чиновників та вчених відносно отримання дипломатам іноземних подарунків різнилися. Жвавою була відповідна дискусія у літературі Нового часу. Одні вчені допускали можливість отримання дипломатом подарунків від іноземного монарха виключно за згоди власного правителя. Своєю чергою наголошували, що такі випадки є «знаком поганого тону» та загрожують «нанесенням певної шкоди тим інтересам, захист котрих як раз і доручений дипломату» (А. Пеке) [426, с.69]. Інші науковці пропонували диференційований підхід до оцінки таких подарунків – вказували на необхідність зважати чи такі подарунки отримані на початку або вкінці посольської місії, а також яким чином та з яких причин вони були подаровані. Наприклад, Ж. де Міссі відзначав, що посол може одержати подарунок за результатами успішного завершення своєї місії від вдячного іноземного правителя («посол не може відмовитись від піднесеного правителем дарунку, не проявивши нечемності та навіть невдячності»). У тих же випадках, коли

подарунки даруються за дії, що суперечать інтересам власного правителя, вони отримуватись не повинні, адже «є упевненим доказом віроломних намірів» [629, с.131].

Окрему увагу дипломатичним подарункам приділив Ф. Кальєр. На його думку, міністр не повинен приймати подарунки від правителя або держави, у якій він перебуває, без отримання на це дозволу свого государя, крім дарунків, що установлені практикою з нагоди від'їзду. Прийняття заборонених подарунків вважав видом зради. Це введення себе у «стан неможливості захищати інтереси своєї держави». Ф. Кальєр підкреслював, що «посол може приймати речі, які вживаються для столу, вино, птицю, тобто те, що дарується більше по дружбі, а не з наміром підкупу ... Можна приймати подарунки тільки у тих випадках, коли не можна про подарунок сказати що-небудь погане, коли вони зроблені послу із поваги, а не із наміром тим самим підкупити його» [233, с.LXII, 175-176].

У сучасному дипломатичному світі подарунки є важливою складовою комунікації, атрибутом міжнародної ввічливості, вираженням поваги до високого іноземного гостя, невід'ємним елементом протокольної практики кожної держави [309]. Обмін подарунками між главою іноземної держави, іншими її посадовими особами та уповноваженою посадовою особою дипломатичної служби (наприклад, Надзвичайним і Повноважним Послом України) заохочує дружні відносини між відповідною іноземною державою і Україною, сприяє виконанню функцій, що покладаються на ЗДУ як міжнародно-правовими нормами, так і національним законодавством. Заохочення дружніх відносин між державою акредитації та державою перебування є однією із функцій дипломатичних представництв (ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини) та консульських установ (ст. 5 Віденської конвенції про консульські зносини). Заохочення дружніх міждержавних відносин покладається на ЗДУ й внутрішньодержавними правовими актами (Положенням про дипломатичне представництво України за кордоном від 22.10.1992 р., Консульським статутом України від 02.04.1994 р. та ін.).

Таким чином, отримання посадовою особою дипломатичної служби України подарунку від іноземної держави, її органів або посадових осіб може бути безпосередньо пов'язаним із виконанням офіційних функцій («функцій держави

або місцевого самоврядування» у розумінні антикорупційного законодавства). У цьому сенсі привертає увагу недосконалість Закону «Про запобігання корупції» та неврахування ним наведених випадків, відсутність відповідних винятків. Згідно із чинним законодавством України на посадову особу дипломатичної служби покладається заборона отримувати подарунки у зв'язку зі здійсненням такою особою діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції»). Слідуює, що отримання посадовою особою дипломатичної служби подарунку від глави іноземної держави в знак визнання значного внеску у розвиток міждержавних відносин (у зв'язку із виконанням функцій держави) за чинного законодавства формально може бути визнане таким, що має ознаки адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією (ст. 172-5 КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»), що вважаємо неприпустимим та таким, що потребує законодавчого врегулювання.

Отже, доцільно розмежувати:

а) «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» – діяння посадової особи дипломатичної служби, що є адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією (вчиняється у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави; спрямовується на порушення встановлених законом антикорупційних правил);

б) «протокольне отримання подарунку» – має такі характеристики: воно пов'язане зі здійсненням посадовою особою дипломатичної служби діяльності із виконання функцій держави; дарування іноземною державою (її посадовими особами) подарунку, а слідом і його отримання відбувається відповідно до встановленої протокольної практики іноземної держави (не повинне розглядатись як правопорушення). Т. О. Коломоєць подарунки протокольного характеру називає «офіційними» [267, с.24].

Можна виокремити основні ризики отримання посадовою особою дипломатичної служби подарунку від іноземних держав та їх правителів: 1) корупційні прояви та бажання неправомірно збагатитись, використовуючи свою

посаду; 2) порушення засад патріотизму та лояльності до свого глави держави, представником якого вона є. Натомість існують і ризики відмови посадовою особою дипломатичної служби від отримання подарунку із рук глави держави перебування (наприклад, з нагоди завершення Надзвичайним і Повноважним Послом України довготермінового відрядження). Така відмова може бути сприйнята як свідоме порушення дипломатичного протоколу і етикету (умисне приниження держави перебування тощо), а слідом істотно ускладнити розвиток відносин між Україною та державою перебування, завдати шкоди іміджеві України за кордоном. На нашу думку, наведені ризики можуть бути нейтралізовані, а їх можливі негативні наслідки недопущені за умови завчасного вивчення питання щодо можливості отримання посадовою особою дипломатичної служби подарунку (нагороди) іноземного походження та отримання на це згоди Президента України.

Звернімось до підходів, які мають місце у законодавстві про дипломатичну службу іноземних держав. Наприклад, послам і постійним представникам Норвегії, як і іншим державним службовцям, заборонено: приймати будь-які грошові суми або подарунки, за винятком найдешевших (наприклад, не більше пляшки вина від однієї людини); користуватися готелями або авіаквитками, що оплачені не роботодавцем; використовувати службове становище для отримання особистої вигоди або сприяння у отриманні вигоди іншими особами. При цьому прийняття подарунків все ж допускається – «у межах розумного» в тих державах, де з урахуванням місцевих традицій відмова може образити дарувальника і таким чином завдати шкоди іміджу або інтересам Норвегії [211, с.145].

Заслуговує на увагу Закон Литви «Про дипломатичну службу», у якому ст. 69 називається «Нагороди від іноземних держав». Особливістю є те, що предмет регулювання цієї статті охоплює як нагороди від іноземних держав, так і подарунки від них. Закріплено, що про нагороди іноземних держав дипломат повинен інформувати Міністерство закордонних справ. Порядок прийняття, декларування та зберігання отриманих подарунків встановлюється Законом «Про узгодження публічних та приватних інтересів у публічній службі» [383].

Узагальнимо наше бачення стосовно особливостей правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків: а) це обмеження, як і інші антикорупційні обмеження, має поширюватись на посадових осіб дипломатичної служби з урахуванням особливостей, визначених Законом «Про дипломатичну службу»; б) їм має бути заборонено одержувати подарунки від іноземних держав, їх посадових осіб, міжнародних організацій без попереднього дозволу на це Президента України як керівника зовнішньополітичної діяльності держави; в) такий дозвіл може бути наданий для отримання подарунків, які передбачені дипломатичним протоколом відповідної держави перебування; г) для таких подарунків слід установити на рівні закону межу допустимої вартості. У свою чергу перевищення такої вартості не повинно розглядатись як перешкода на шляху прийняття іноземного подарунку, адже така відмова може спричинити негативні наслідки для України. У разі прийняття посадовою особою дипломатичної служби подарунку у межах встановленої вартості, він може ставати власністю такої особи; при перевищенні вартості – має передаватись після прийняття до МЗС (у власність держави). Питання щодо отримання посадовими особами дипломатичної служби подарунків від іноземних держав, їх посадових осіб, міжнародних та зарубіжних організацій як подарунків державі вважаємо нормативно врегульованим [Див.: 496].

На підставі викладеного у підрозділі можна зробити висновок, що правообмеження є складовою правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, правова природа яких пов'язується із негативними обов'язками в їх основі. З-поміж видів правообмежень посадових осіб дипломатичної служби можна виокремити правообмеження, які: а) становлять зміст вимог щодо політичної нейтральності; б) становлять зміст вимог щодо релігійної нейтральності; в) спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін. Крім того, як підсумок проведеного аналізу з метою удосконалення регулювання правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків вносимо пропозиції щодо змін законодавства:

– статтю 23 Закону «Про запобігання корупції» варто доповнити частиною 5 такого змісту: *«Законами України можуть встановлюватись особливості*

обмеження щодо одержання подарунків для окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

– Закон «Про дипломатичну службу» пропонуємо доповнити статтею 11-1 «Обмеження посадових осіб дипломатичної служби» та викласти її у такій редакції:

«1. На посадових осіб дипломатичної служби поширюються обмеження, визначені для державних службовців законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

2. Посадовим особам дипломатичної служби забороняється одержувати подарунки та заохочення від іноземних держав, міжнародних організацій, їх посадових осіб без попереднього дозволу на це Президента України.

Посадові особи дипломатичної служби можуть приймати подарунки від іноземних держав, міжнародних організацій, їх посадових осіб, які передбачені дипломатичним протоколом відповідної іноземної держави/міжнародної організації, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо подарунок від іноземних держав, міжнародних організацій, їх посадових осіб перевищує вартість, що встановлена абзацом 2 частини 2 статті 11-1 цього Закону, посадова особа дипломатичної служби після прийняття такого подарунка зобов'язана у встановленому порядку передати його Міністерству закордонних справ України».

3.4 Вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби України

На шляху проведення адміністративних реформ у більшості пост-комуністичних держав, у тому числі державах Центральної та Східної Європи, складною проблемою виявилось відмежування політичної діяльності від професійної бюрократії,

законодавче врегулювання та практичне забезпечення політичної нейтральності державної служби [Див.: 767, с.123-151; 781, с. 501-505; 785, с.223, 276, 485]. Значна політизація державної служби виявилась однією із основних проблем і для незалежної України. Істотна політизація традиційно спостерігалась у зовнішньополітичному відомстві та дипломатичній службі. Значною мірою це зумовлено спадщиною від радянської політичної системи, за якої поєднання державного з партійним розглядалось як «джерело надзвичайної сили в політиці». Згідно тогочасних підходів подібне поєднання обов'язково мало існувати у зовнішньополітичному відомстві, адже у ньому, як вважалося, воно «приносить надзвичайну користь» [209, с.121-122]. Політичний тиск та заполітизованість, на думку 21,2 % опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби, є найбільшими перешкодами на шляху ефективного функціонування дипломатичної служби України.

Забезпечення політичної неупередженості було визначено одним із основних напрямів реформування державної служби в Україні (у тому числі такого її виду, як дипломатична служба), що отримало відображення у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. У цьому Законі політична неупередженість закріплена у 3-х основних контекстах: по-перше, як сутнісна ознака у понятті «державна служба» (ст. 1); по-друге, як один із принципів державної служби (ст. 4); по-третє, як вимоги – складова правового статусу державних службовців (ст. 10). Щодо терміну, то, як уже обгрунтовувалось у підрозділі 2.2, вважаємо більш правильним говорити про «політичну нейтральність», а не «політичну неупередженість».

Погоджуємось із тими науковцями (І. Е. Данильєвою [142, с.78], К. М. Зубовим [210, с.16], В. Я. Малиновським [325, с.48], О. О. Рацюк [545, с.68], Н. В. Янюк [746, с.62] та ін.), які відносять політичну неупередженість (політичну нейтральність, нейтралітет, позапартійність тощо) державних службовців до правообмежень (обмежень). За правовою природою вимоги щодо політичної неупередженості є саме правообмеженням – негативним обов'язком посадових осіб дипломатичної служби, обов'язком утриматись від певної забороненої поведінки. В основу цього правообмеження покладені: а) заборони – позбавлення посадових осіб дипломатичної служби певних прав, якими наділені громадяни, котрі не мають

відповідного статусу (як-то заборона обіймати посади в керівних органах політичної партії та ін.); б) обмеження – звуження для посадових осіб дипломатичної служби обсягу певних прав, якими наділені інші громадяни (наприклад, утримання від демонстрації політичних поглядів за умов, передбачених законом).

При цьому, на наше переконання, вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби варто розглядати не відокремлено (виключно як складову правового статусу), а у взаємозв'язку із принципом політичної неупередженості, адже це є необхідним для належної розбудови «системи заслуг» («merit system»).

Політична неупередженість є принципом дипломатичної служби (загальним принципом), зміст якого розкривається Законом «Про державну службу». Такий стан правового регулювання є обґрунтованим з огляду на родо-видові зв'язки дипломатичної та державної служби. Тому, як слідує, необхідності закріплення і визначення змісту політичної неупередженості серед принципів дипломатичної служби безпосередньо у Законі «Про дипломатичну службу» не існує.

У п. 8 ст. 4 Закону «Про державну службу» принцип політичної неупередженості державної служби розкривається як *«недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків»*. Зміст такого принципу, як бачимо, законодавчо зводиться до покладення на державних службовців заборон (обмежень).

Варто звернути увагу на ст. 10 Закону «Про державну службу», яка називається «Політична неупередженість» та розміщена у Розділі II «Правовий статус державних службовців». Зазначається, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної

цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Державний службовець не має права: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях [471].

Зупинимось на співвідношенні принципу політичної неупередженості державної служби (ст. 4) та вимог щодо політичної неупередженості як складових правового статусу державних службовців (ст. 10). З цього приводу в науці адміністративного права вже були висловлені певні міркування. Наприклад, Л. М. Корнута доходить висновку, що «сутність принципу політичної неупередженості визначено у ст. 4 Закону. У той же час більш детально принцип політичної неупередженості законодавець визначає у ст. 10 Закону» [281, с.72]. Н. С. Панова підкреслює, що «вимога політичної неупередженості є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби» [418, с.144]. Безумовно, не можна заперечувати зв'язок принципу політичної неупередженості та однойменних вимог. Однак ототожнювати ці поняття не слід, оскільки принцип політичної неупередженості державної служби повинен передбачати ширший обсяг, порівняно із вимогами щодо політичної неупередженості державних службовців.

Справа в тому, що чинна редакція принципу політичної неупередженості пропонує досить обмежене його розуміння. На нашу думку, за сучасних умов можна запропонувати як широке, так і вузьке розуміння принципу політичної неупередженості державної служби. У вузькому сенсі його зміст обмежується лише вимогами щодо політичної неупередженості як складовими правового статусу державних службовців (статусний аспект). Це умовно «внутрішня складова» політичної неупередженості державної служби. У широкому сенсі принцип політичної неупередженості, крім

статусного аспекту, включає вимоги до суб'єктів управління державною службою, а також (що важливо) до суб'єктів політичної діяльності (як-от осіб, які займають політичні посади, політичних партій, кандидатів на виборах) та ін.

Принцип політичної неупередженості повинен мати для державної служби засадничий та наскрізний характер. Він не має проявлятися виключно у правовому статусі державного службовця (як це має місце в українській моделі), а повинен пронизувати й інші складові інституту державної служби (просування по службі, переведення, припинення державної служби тощо); охоплювати відносини не лише з приводу проходження державної служби, а й ті, що передують набуттю статусу державного службовця (конкурс на зайняття посад державної служби, спеціальна перевірка при призначенні на посаду та ін.).

На користь широкого розуміння політичної неупередженості свідчить досвід провідних держав світу (Великої Британії, Канади, США та ін.). Відповідно до західної традиції демократії політична неупередженість (нейтральність) розглядається, за влучним виразом Г. Райта, як «концепція освячена часом» [543, с.44]. Історію становлення державної служби у США та низці європейських держав можна описати у термінах боротьби за забезпечення та гарантування її політичної неупередженості (нейтральності). Чи не найбільших успіхів у забезпеченні політичної неупередженості державної служби вдалося досягти Великій Британії, у якій політична неупередженість визнається «потужною культурною традицією, у якій виховуються чиновники» [790, с.34]. У Великій Британії політична неупередженість цивільної (державної) служби вважається цінністю, а її збереження – це взаємний обов'язок як державних службовців, так і політичних діячів. Зокрема, Кодекс поведінки міністра містить обов'язок міністрів зберігати політичну неупередженість цивільної служби та не вимагати від службовців виконання будь-яких дій, котрі суперечили б нормам Кодексу цивільної служби [398, с.87].

Відзначимо досвід Канади, згідно із законодавством якої відповідні вимоги висуваються не лише до публічних службовців, а й до політичних посадовців та інших осіб. Наприклад, Кодекс цінностей та етики публічної служби Канади закріплює, що «міністри відповідають за ... підтримання традиції політичного

нейтралітету публічної служби та її постійну здатність надавати професійні, безсторонні та відверті поради». В основі канадської моделі політичної неупередженості знаходяться два ключові блоки, що охоплюють як внутрішні, так і зовнішні складові, передбачають захист службовців від протиправного впливу. М. Фьорі розкриває основу архітектури канадської моделі. «По-перше, публічна служба повинна мати систему персоналу, вільну від політичного впливу, і у якій прийняття на роботу, найм, просування по службі та її припинення базується на заслугах (у випадку припинення публічної служби – їх відсутності). По-друге, публічні службовці повинні виконувати свої обов'язки неупереджено. Неупереджену публічну службу можна підтримувати лише у тому випадку, якщо система персоналу захищена від політичного впливу» [766, с.33].

На нашу думку, зарубіжний досвід стосовно широкого сприйняття політичної неупередженості державної служби є досить актуальним для України, у тому числі в умовах посилення політизації державної та дипломатичної служби, що пов'язано, зокрема, із прийняттям і реалізацією Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. [465]. Голова НАДС К. О. Ващенко, аналізуючи новели Закону «Про державну службу», відзначив, що «дійсно повертається політичний вплив ... це наслідок політичної волі, яка сьогодні демонструється владною командою щодо перезавантаження» [531].

На підставі вищенаведеного вважаємо, що політична неупередженість дипломатичної служби у широкому сенсі має включати такі основні складові.

І. Вимоги до суб'єктів управління дипломатичною службою та інших суб'єктів владних повноважень, які мають право приймати рішення відносно кандидатів на посади дипломатичної служби та посадових осіб дипломатичної служби, – обов'язок відповідних суб'єктів: а) приймати рішення щодо кандидатів на посади дипломатичної служби та посадових осіб дипломатичної служби незалежно від власних політичних переконань та партійної належності, у тому числі не допускати дискримінації за політичними переконаннями; б) не вживати заходів, які спричиняють або можуть спричинити недотримання посадовими особами дипломатичної служби вимог щодо політичної неупередженості. Мова

йде про політично неупереджене прийняття рішень щодо визначення результатів конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби, призначення на посаду дипломатичної служби, присвоєння дипломатичних рангів, проведення ротації, оцінювання результатів службової діяльності, накладення дисциплінарних стягнень, звільнення з дипломатичної служби та ін. Станом на сьогодні такого роду вимоги врегульовані не в одному, а низці правових актів переважно стосовно окремих складових, процедур або суб'єктів. Наприклад, заборона дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або необґрунтованих переваг для окремих категорій громадян за ознакою політичних переконань під час вступу на дипломатичну службу та її проходження охоплюється принципом забезпечення рівного доступу до державної служби (п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). Організаційно-правові засади протидії дискримінації визначаються у Законі України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. [479]. Політична неупередженість закріплена як принцип конкурсу у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. (п. 3) [497] тощо.

У свою чергу необхідно зробити зауваження відносно посад вищого корпусу дипломатичної служби, а саме дипломатичних посад категорії «А», призначення на які здійснює Президент України (Надзвичайний і Повноважний Посол України та ін.). Такі посади наділені ознаками як адміністративних, так і політичних посад, у зв'язку з чим відносяться нами до вищого корпусу дипломатичної служби політичного типу. Відносно наведених посад мають місце винятки щодо політично неупередженого характеру призначення на посаду та звільнення з неї.

II. Вимоги до посадових осіб дипломатичної служби – центральна складова політичної неупередженості дипломатичної служби, зміст якої, головним чином, врегульований у ст. 10 Закону «Про державну службу». Більшість опитаних посадових осіб дипломатичної служби (81,7 %) на питання «Якими, на Вашу думку, повинні бути вимоги політичної неупередженості дипломатичних службовців?» відповіли, що вони мають бути тотожними тим, що встановлені для державних службовців Законом «Про державну службу». 12,5 % відзначили, що

вимоги політичної неупередженості дипломатичних службовців мають бути більш суворими ніж ті, що передбачені для державних службовців Законом «Про державну службу». На думку 3,9 % респондентів, вимоги політичної неупередженості дипломатичних службовців повинні бути більш м'якими ніж ті, що передбачені для державних службовців Законом «Про державну службу».

Ми поділяємо думку, що вимоги політичної неупередженості державних службовців та посадових осіб дипломатичної служби не мають відрізнятись. У тому числі це стосується дипломатичних посад категорії «А», призначення на які здійснює Президент України. Позаконкурсний та політичний характер призначення відповідних осіб не повинен перешкоджати подальшій їх політично неупередженій діяльності після зайняття відповідних посад. Як слушно зауважує М. Вебер, «справжньою професією чиновника ... не повинна бути політика. Він повинен «управляти» перш за все неупереджено – ця вимога застосовується навіть до так званих «політичних» управлінських чиновників» [87, с.666].

Охарактеризуємо вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби з урахуванням висловленої нами тези відносно їх тотожності вимогам щодо політичної неупередженості державних службовців.

Вимоги щодо політичної лояльності. Лояльність традиційно вважається однією із основних підвалин концепції розмежування політичної діяльності та професійної бюрократії, є ідеєю, котра культивувалась ще у класичних творах В. Вільсона, Ф. Гуднау та М. Вебера [Див.: 757, с.16-28, 29-31, 43-49]. За сучасних умов лояльність вважається «аксіомою» для дипломатичної служби [446, с.28]. Дотримання вимог лояльності передбачає однаково ефективну реалізацію посадовою особою дипломатичної служби політики, яка виробляється будь-якою законно сформованою державною адміністрацією, незалежно від її політичного «кольору»; однаково ефективного виконання наказів (розпоряджень), доручень керівників, які обрані (призначені) у законний демократичний спосіб. Лояльність сприяє збереженню інституційної пам'яті та спадковості при зміні політичної влади.

Особливістю української моделі є те, що чинні закони «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» не визначають лояльність як принцип

державної служби та навіть не містять терміну «лояльність». Однак аналіз змісту ст. 10 Закону «Про державну службу» дозволяє зробити висновок, що вимоги лояльності все ж ставляться до державних службовців та посадових осіб дипломатичної служби, адже є складовою вимог політичної неупередженості. Вітчизняний підхід до визначення лояльності закріплений у ч. 1 ст. 10 Закону «Про державну службу»: «державний службовець повинен виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань». Посадова особа дипломатичної служби не має права ставити під сумнів накази (розпорядження) або доручення керівників з будь-яких підстав (у т.ч. з позиції політичної доцільності), за винятком випадків, коли відповідні накази (розпорядження) або доручення суперечать законодавству. Посадова особа має права оцінювати надані їй накази, розпорядження або доручення лише з підстави їх відповідності законодавству.

Вимоги щодо демонстрації політичного ставлення – посадова особа дипломатичної служби не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити її особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або створити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей (ч. 2 ст. 10 Закону «Про державну службу»).

Основними особливостями вимог щодо демонстрації ставлення є такі:

– ці вимоги стосуються як висловлювань посадової особи дипломатичної служби, так і її відповідних дій або бездіяльності. При цьому перелік форм демонстрації політичного ставлення у Законі не вказується, що є обґрунтованим з огляду на їх багатоманітність. На нашу думку, такими можуть бути: оцінка посадовою особою дипломатичної служби програми та діяльності політичної партії, її членів, кандидатів на виборах; заклики голосувати «За» або «Проти» певної політичної партії, кандидата тощо; організація та участь у політичних мітингах, походах, демонстраціях тощо; розміщення на одязі, у службовому

кабінеті або транспорті значків чи іншої атрибутики із символікою політичної партії; поширення матеріалів агітаційно-політичного характеру та ін.;

– вимоги пов'язуються із обов'язком утримуватись від тієї поведінки, яка у сукупності відповідає двом умовам: а) може засвідчити особливе ставлення до політичних партій (формальна умова); б) може негативно вплинути на охоронювані об'єкти (імідж державного органу та довіру до влади) або становити загрозу для охоронюваних об'єктів (конституційного ладу, територіальної цілісності, національної безпеки, здоров'я та права і свободи інших людей). Такі обставини пов'язуються із негативними наслідками та можуть бути названі матеріальною умовою;

– системне тлумачення норм Закону «Про державну службу» (ст.ст. 4, 10 та ін.) свідчить, що посадовій особі дипломатичної служби заборонено демонструвати політичне ставлення під час виконання посадових обов'язків.

Вимоги щодо партійної належності. Закон «Про державну службу» передбачає диференційований підхід до врегулювання змісту цих вимог (п. 1 ч. 3 ст. 10). Критерієм такої диференціації виступає категорія посади, яку займає державний службовець. Для категорії «А» (вищого корпусу державної служби) встановлено більш суворі вимоги, ніж для категорій «Б» та «В». Державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», заборонено бути членом політичної партії (позапартійність). На час державної служби на посаді категорії «А» відповідні особи повинні зупинити своє членство в політичній партії. Вказана вимога позапартійності поширюється і на посадових осіб, які займають дипломатичні посади категорії «А» (посади вищого корпусу дипломатичної служби).

Імперативна заборона щодо членства в політичних партіях для посадових осіб, які займають посади вищого корпусу дипломатичної служби, виглядає цілком логічною, адже до цих посад належить Державний секретар МЗС та керівники ЗДУ. Об'єктивно, що саме керівний склад має найбільші можливості для застосування адміністративного ресурсу, просування партійних інтересів, залучення посадових осіб дипломатичної служби та інших працівників до політичних заходів. Як свідчить досвід США та європейських держав, саме керівні державні службовці, з однієї сторони, є найбільш мотивованими до

зайняття політичних посад (у парламенті, уряді та ін.), а з іншої – вони, маючи владні можливості, найчастіше стають об'єктом впливу з боку політичних сил [783, с.1-8, 59-61, 125-132]. Безумовно, такі обставини мають корелюватися зі змістом та суворістю вимог щодо партійної належності керівників.

Для державних службовців та посадових осіб дипломатичної служби категорій «Б» та «В» не встановлено суцільної заборони членства в політичних партіях. Вимоги щодо партійної належності таких службовців допускають членство в партії та зводяться лише до заборони обіймати посаду в її керівних органах. Слід поставити питання: «Чи є доцільним та відповідає вимогам часу наділення посадових осіб дипломатичної служби (як і державних службовців) правом бути членами політичних партій, а також існуючий законодавчий підхід до вирішення цього питання диференційовано залежно від категорії посад?». На нашу думку, можна виділити низку аргументів на користь запровадження суцільної заборони посадовим особам дипломатичної служби (державним службовцям) бути членами політичних партій незалежно від категорії їх посади.

По-перше, дозволити посадовим особам дипломатичної служби бути членами політичних партій, але водночас заборонити їм діяти в інтересах цих партій означає на законодавчому рівні закріпити положення, які сприятимуть виникненню у відповідних осіб конфлікту інтересів, запобігання якому є одним із напрямів протидії корупції. Приписи, згідно яких службовці мають право бути членами партій, але не можуть діяти в їх інтересах, містять риси корупціогенних чинників. Вважаємо, що всі посадові особи дипломатичної служби, які є членами політичних партій, перебувають як мінімум у потенційному конфлікті інтересів. Потенційний конфлікт інтересів у Законі «Про запобігання корупції» визначається як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень» (ст. 1) [477].

По-друге, за сучасних умов навряд чи вдасться практично забезпечити, щоб посадові особи дипломатичної служби, будучи членами політичних партій, не

використовували свої службові повноваження в інтересах партій, не демонстрували погляди у вигідний для себе або партії спосіб. Істотною перешкодою є політизація, яка сьогодні спостерігаються у дипломатичній службі та визнається однією із основних перешкод для її подальшого розвитку. Державні службовці, у тому числі посадові особи дипломатичної служби, вже традиційно розглядаються як важливий пункт опори правлячої політичної сили, той потужний та ефективний адміністративний ресурс, який дозволяє забезпечити утримання влади та бажані результати під час проведення виборів [652, с. 206-209].

Не випадково у звітах щодо оцінювання системи врядування в Україні, яке проводилось експертами міжнародного проекту SIGMA (Ukraine. Governance Assessment, 2006 р.) відзначено таке: «державна служба є політизованою: вона не функціонує як професійний корпус... Частково це викликано недоліками законодавства, але здебільшого – завдяки успадкуванню практичної діяльності та адміністративно-командної культури... Факти свідчать, що політичні еліти навряд чи вітатимуть професійне державне управління, яке уособлює правову раціональність, цілісність держави, є оплотом проти зловживання державною владою та стає на захист принципу законності» [634, с.14]. На доцільність запровадження більш жорстких вимог щодо партійної належності державних службовців вказували у 2017 р. експерти USAID: «На даному етапі розвитку політичної системи України рекомендується заборонити політичну діяльність для всіх категорій посад державної служби, а не тільки для категорії «А». Це повинно сприяти розвитку неупередженості та професіоналізму державної служби» [791, с.16].

Вимоги щодо суміщення із депутатським мандатом. Зміст таких вимог також диференціюється залежно від категорії посади: а) для категорії «А» – це заборона суміщати дипломатичну службу зі статусом депутату місцевої ради та депутату Верховної Ради України; б) для категорій «Б» та «В» – заборона суміщати службу із статусом депутату Верховної Ради України. Посадові особи дипломатичної служби категорій «Б» та «В» мають право суміщати службу зі статусом депутату місцевої ради, проте лише на громадських засадах. Це зумовлюється тим, що посадовим особам дипломатичної служби забороняється

займатись іншою оплачуваною діяльністю, крім встановлених винятків (ст. 25 Закону «Про запобігання корупції») [477].

Вимоги щодо використання службового становища полягають у забороні для посадових осіб дипломатичної служби: а) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; б) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях. Враховуючи визначені форми передвиборної агітації, можна стверджувати, що посадова особа дипломатичної служби не має права, використовуючи своє службове становище, залучати інших осіб до: проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій; проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу; оприлюднення у ЗМІ політичної реклами, виступів, інтерв'ю, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, а також до інших форм передвиборної агітації, що передбачені законодавством [98].

З огляду на чисельність видів політичної діяльності законодавець обмежився загальним формулюванням – державний службовець не має права «у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях». Зокрема, такими цілями можуть бути: оприлюднення службової інформації в інтересах політичної партії або кандидатів; сприяння у створенні політичної партії; збір підписів для реєстрації політичної партії, а також коштів на її фінансування; сприяння у прийнятті на державну службу та просуванні по службі членів або прихильників певної політичної партії та ін.

Вимоги щодо участі в виборах. На відміну від деяких європейських держав українська модель політичної неупередженості державних службовців не

забороняє останнім брати участь у виборах Президента України, а також парламентських та місцевих виборах. Єдиною вимогою згідно з ч. 4 ст. 10 Закону «Про державну службу» є виконання службовцем специфічного обов'язку – «у разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати ЦВК, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби». Такому державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня завершення останнього відповідно до виборчого законодавства. Перебуваючи у відпустці на час виборчого процесу, державний службовець має право брати участь в агітації.

Вимоги щодо страйків. У зарубіжних державах відсутній єдиний підхід до вирішення питання щодо надання державним та дипломатичним службовцям права страйкувати. У більшості держав-членів ЄС таке право все ж гарантується, хоча найчастіше із деякими винятками [Див.: 27, с.89-92; 751; 786]. Особливість українського підходу полягає в тому, що, по-перше, для державних службовців (посадових осіб дипломатичної служби) передбачено заборону організовувати і брати участь у страйках, по-друге, таку заборону Законом «Про державну службу» включено до вимог щодо політичної неупередженості.

Питання проведення страйків в Україні регулюються Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р. Згідно зі ст. 17 цього Закону «страйк» визначається як тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту) [517]. Такі вимоги можуть стосуватись заробітної плати, створення безпечних умов праці, питань відпусток, соціального захисту та ін. Сутнісною особливістю є те, що право на страйк реалізується працівниками саме «для захисту своїх економічних і соціальних інтересів» (ст. 44 Конституції України). Право на страйк є

правом соціально-трудового характеру і не стосується політичних прав та інтересів. Ми не заперечуємо доцільність заборони державним службовцям та посадовим особам дипломатичної служби страйкувати, але поділяємо позицію щодо нелогічності розміщення норми про заборону організації та участі у страйках у ст. 10 «Політична неупередженість» Закону «Про державну службу» [406, с.63].

III. Вимоги до суб'єктів політичної діяльності повинні розглядатись як невід'ємна складова політичної неупередженості дипломатичної служби. Такі вимоги мають передбачати покладення обов'язків (заборон) у відповідній сфері на осіб, які займають державні політичні посади, на політичні партії, кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, депутати місцевих рад та ін. Зміст приписів насамперед має зводитись до обов'язку суб'єктів політичної діяльності не вживати заходів, які спричиняють або можуть спричинити: а) порушення політичної неупередженості у діяльності суб'єктів управління дипломатичною службою або інших суб'єктів владних повноважень, які мають право приймати рішення щодо кандидатів на посади дипломатичної служби або посадових осіб дипломатичної служби; б) недотримання посадовими особами дипломатичної служби вимог політичної неупередженості. Поряд з іншим це обов'язок не вживати заходів: щодо впливу на суб'єктів управління дипломатичною службою з метою схилення їх до прийняття рішень з огляду на політичні переконання громадян (при вступі на дипломатичну службу) та посадових осіб дипломатичної служби (при проходженні дипломатичної служби); щодо схилення посадових осіб дипломатичної служби до виконання законних наказів (розпоряджень), доручень керівників з огляду на політичні переконання та членство в партіях, демонстрацію політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків, використання адміністративного ресурсу та ін.

У контексті вимог до суб'єктів політичної діяльності важливого значення мають встановлені законодавством обмеження щодо ведення передвиборної агітації. Відповідно до ч. 12 ст. 57 Виборчого кодексу України від 19.12.2019 р. кандидатам на відповідних виборах, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади АРК та органах

місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємствах, закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації [98]. Проте важливо розуміти, що ця норма у суб'єктному аспекті не є загальною. Сфера її регулювання обмежується саме кандидатами на відповідних виборах, які займають посади в органах публічної влади, державних та комунальних підприємствах, установах, організаціях.

Як висновок підкреслимо, що вимоги щодо політичної неупередженості є видом правообмежень посадових осіб дипломатичної служби. Можна виділити вимоги: щодо політичної лояльності; щодо демонстрації політичного ставлення; щодо партійної належності; щодо суміщення з депутатським мандатом; щодо використання службового становища; щодо участі у виборах; щодо страйків. На наше переконання, за сучасних умов вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби варто розглядати не ізольовано (виключно як складову правового статусу), а у взаємозв'язку із принципом політичної неупередженості. З огляду на провідний зарубіжний досвід принцип політичної неупередженості дипломатичної служби України слід сприймати та вдосконалювати у його широкому сенсі – як такий, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають державні політичні посади; політичних партій та ін.). На шляху розбудови професійної та стабільної дипломатичної служби України значення принципу політичної неупередженості є надзвичайно великим. З метою забезпечення термінологічної точності варто використовувати формулювання «політична нейтральність», а не «політична неупередженість» (при позначенні як принципу, так і відповідних вимог).

3.5. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб дипломатичної служби України

Дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті посадові особи дипломатичної служби. Відносно визначення дисциплінарної відповідальності у юридичній науці склались різні підходи. Її розуміють: а) як правовий інститут – сукупність матеріальних та процесуальних норм, що визначають підстави дисциплінарної відповідальності, дисциплінарні стягнення, порядок їх застосування та ін.; б) як особливий правовий стан працівника та роботодавця; в) як обов'язок працівника нести покарання, передбачене законодавством про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання ним трудових обов'язків; г) як правові відносини із накладення на працівників дисциплінарних стягнень за вчинення ними дисциплінарних проступків та ін.

Аналогічний плюралізм підходів має місце й щодо такого окремого питання як дисциплінарна відповідальність державних службовців [Див.: 81, с.174-175; 169, с.41-47; 237, с.7-9]. Підходи, які пропонуються вченими, не є взаємовиключними, а можуть використовуватись паралельно. Вони пропонують погляд на досліджуване явище з різних сторін. Водночас найчастіше у літературі дисциплінарну відповідальність державних службовців розуміють як застосування до них дисциплінарних стягнень (заходів дисциплінарного впливу), котрі тягнуть негативні наслідки.

Наприклад, І. П. Голосніченко визначає дисциплінарну відповідальність державних службовців як різновид юридичної відповідальності, що полягає у накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень на державного службовця за порушення ним службової дисципліни [148, с.223]. С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова та Л. М. Корнута пропонують таке визначення: дисциплінарна відповідальність державного службовця – це відповідальність, що має вираження у застосуванні до державного службовця негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків

або вчинення інших дисциплінарних проступків, що застосовується уповноваженим суб'єктом згідно з законодавчими нормами [250, с.242]. Подібним є підхід Р. В. Миронюка [355, с.205], О. Д. Новак [375, с.25], Н. С. Панової [416, с.346-347] та ін.

У контексті правового статусу державних службовців можна говорити про статусний аспект дисциплінарної відповідальності. Це стосується й дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби. Правова природа дисциплінарної відповідальності як складової правового статусу посадових осіб дипломатичної служби пов'язується саме з їх обов'язком – у разі вчинення дисциплінарних проступків зазнавати негативних наслідків, передбачених дисциплінарними стягненнями (обов'язок нести дисциплінарну відповідальність). Як наголошував С. М. Братусь, «відповідальність – це вже обов'язок, який виконується примусово» [74, с.103]. Розуміння дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби як обов'язку повною мірою узгоджується із загальнотеоретичними напрацюваннями щодо змісту юридичного обов'язку. У теорії права сьогодні хоч і існують дискусії відносно структури юридичного обов'язку, проте узгодженою видається позиція щодо віднесення до неї необхідності (обов'язку) нести відповідальність [Див.: 104, с.425; 273, с.338].

З урахуванням загальнотеоретичних та адміністративно-правових досліджень можна виділити ознаки дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби: 1) її фактичною підставою є дисциплінарний проступок, що визначається законодавством; 2) вчинення посадовою особою дипломатичної служби дисциплінарного проступку передбачає накладення на неї дисциплінарного стягнення (зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення); 3) дисциплінарні стягнення накладаються на посадових осіб дипломатичної служби суб'єктами їх призначення (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Державним секретарем МЗС), а також зумовлюють обов'язок винних осіб зазнавати негативних наслідків морального та іншого характеру, що передбачені стягненнями; 4) за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення; 5)

застосування дисциплінарних стягнень носить позасудовий характер і здійснюється у порядку, передбаченому законодавством України, та ін.

Особливістю сучасного стану регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби є те, що чинний Закон «Про дипломатичну службу» взагалі не містить статей, які були б спеціально присвячені дисциплінарній відповідальності. Головним чином, питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби (перелік дисциплінарних проступків, дисциплінарні стягнення, порядок притягнення до відповідальності та ін.) регулюються загальними нормами Закону «Про державну службу» (Розділ VIII Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців), а також деяких інших актів законодавства про державну службу. Водночас у частині відносин, не врегульованих нормами публічного права, застосовується також законодавство про працю.

Важливою складовою дослідження дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби має стати аналіз її фактичних підстав – дисциплінарних проступків. Насамперед до них належать ті, що визначені для державних службовців у Законі «Про державну службу» [Див.: 471, ст. 65]. Враховуючи, що такі дисциплінарні проступки (загальні для посадових осіб дипломатичної служби) вже були предметом досліджень [Див.: 250, с.99-189; 312, с.109-112; 367, с.487-525], основну увагу зосередимо на спеціальних дисциплінарних проступках, котрі характерні лише для посадових осіб дипломатичної служби.

На нашу думку, про існування спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби можна говорити, адже вони хоч і формально-юридично проступками не названі, але можуть бути виділені на підставі аналізу Закону «Про дипломатичну службу». Мова йде про норми цього Закону, які регулюють правовий статус посадових осіб дипломатичної служби та підстави припинення дипломатичної служби. Частина із закріплених Законом підстав припинення дипломатичної служби пов'язані саме із вчиненням посадовими особами дипломатичної служби дисциплінарних проступків. Підтвердженням цьому є те, що законодавча редакція окремих підстав припинення дипломатичної

служби безпосередньо вказує на необхідність встановлення діяння, що передбачається їх змістом, *«за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією Міністерства закордонних справ України відповідно до законодавства про державну службу»* (п. 6 ч. 2 ст. 28) [474].

Відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону «Про державну службу» дисциплінарним проступком визначається протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [471]. Ознаками дисциплінарного проступку виділяють такі: а) таким проступком є діяння – вчинок особи, що отримав зовнішній вияв, її активна (дія) або пасивна (бездіяльність) поведінка; б) протиправність – відповідні дія або бездіяльність заборонені законодавством; в) винність – усвідомлений та вольовий характер відповідних дій чи бездіяльності, наявність психічного ставлення особи до них (а у випадках визначених Законом й до наслідків таких дій чи бездіяльності), що може мати форму умислу або необережності; г) дисциплінарна караність – дисциплінарним проступком визнається лише те протиправне та винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування дисциплінарного стягнення.

З огляду на теоретичні напрацювання та зміст законодавчих положень до спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби можна віднести такі: 1) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або її відмова за наявності поважних причин від другої поспіль пропозиції про участь у ротації (для посадових осіб дипломатичної служби, які займають посаду категорії «В») або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації (для посадових осіб дипломатичної служби, які займають посаду категорії «Б»); 2) одноразове грубе порушення посадовою особою дипломатичної служби посадових обов'язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією. Крім того, вважаємо, що цей перелік

варто доповнити й іншим дисциплінарним проступком такого змісту: «вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією».

Дисциплінарний проступок посадових осіб дипломатичної служби, як і будь-яке правопорушення, характеризується наявністю складу – сукупності його об'єктивних та суб'єктивних ознак, що визначені у законі або впливають із його змісту та за наявності яких відповідне протиправне діяння можна вважати дисциплінарним проступком. Учення про склад правопорушення є міжгалузевим та може бути використано при аналізі дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби. Елементами складу дисциплінарного проступку як його узагальненої абстрактної моделі вважають: об'єкт дисциплінарного проступку, об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку, суб'єкт дисциплінарного проступку [169, с.63-67].

Для всіх спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби спільними є: по-перше, суб'єкт проступку; по-друге, загальний об'єкт проступку – суспільні відносини, що складаються у сфері дотримання службової дисципліни (неухильного додержання Присяги державного службовця, сумлінного виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку). Що стосується безпосередніх об'єктів дисциплінарних проступків, то ними є певні складові (сегменти) службової дисципліни, яким проступком заподіюється шкода або створюється загроза її заподіяння. Варто погодитись із Д. М. Лук'янцем, котрий наголошує, що об'єктивна сторона правопорушень, які є підставами відповідної юридичної відповідальності, пов'язується із порушенням службової дисципліни [308, с.56].

Проаналізуємо склади спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби детальніше.

1. Відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або її відмова за наявності поважних причин від другої посліпль пропозиції про участь у ротації (для посадових осіб

дипломатичної служби, які займають посаду категорії «В») або від третьої посліп пропозиції про участь у ротації (для посадових осіб дипломатичної служби, які займають посаду категорії «Б»). Спочатку розкриємо склад проступку з огляду на положення чинного законодавства, а далі внесемо пропозиції щодо його вдосконалення.

Об'єктом дисциплінарного проступку вважаємо суспільні відносини, що пов'язані із дотриманням нормативно встановленого порядку ротації в органах дипломатичної служби.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку, що розглядається, полягає у відмові від пропозицій про участь у ротації. Така відмова може мати форму: а) дії – подання посадовою особою дипломатичної служби Державному секретареві МЗС у встановлені строки заяви про відмову від пропозиції про участь у ротації; б) бездіяльності – ненадання посадовою особою Державному секретареві МЗС відповіді на пропозицію про участь у ротації. План ротації затверджується у порядку, що визначений наказом МЗС «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. [500]. Якщо у Плані ротації залишилися посади, на які не визначено кандидатів, служба управління персоналом МЗС вносить рекомендації Державному секретареві МЗС щодо можливості заповнення таких посад посадовими особами з урахуванням вимог ч. 2 ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу». За результатами розгляду таких рекомендацій Державний секретар МЗС вносить відповідні пропозиції посадовій особі дипломатичної служби. Остання має у 10-денний строк повідомити про свою згоду або відмову від внесеної пропозиції. У разі відмови або ненадання позиції особа вважається такою, що відмовилася від участі у ротації. Наступна пропозиція вноситься посадовій особі Державним секретарем МЗС у рамках Плану ротації на той самий рік.

За наявності поважних причин посадова особа дипломатичної служби, яка згідно із законами «Про дипломатичну службу» або «Про державну службу» займає посаду категорії «Б», має право відмовитися від двох посліп пропозицій

суб'єкта призначення про участь у ротації, а посадова особа дипломатичної служби, яка займає відповідну посаду категорії «В», – від однієї такої пропозиції.

Відмова від пропозицій про участь у ротації як дисциплінарний проступок пов'язується із характером причин такої відмови та їх кількістю. Зазвичай категорію «поважні причини» відносять до оціночних понять, а їх наявність або відсутність установлюється уповноваженими на те особами. Проте у контексті питання, що розглядається, поважні причини є визначними. Відповідно до ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу» поважними причинами для відмови від участі у ротації є: а) відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; б) відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; в) хвороба члена сім'ї працівника дипломатичної служби, який потребує стороннього догляду [474].

Дисциплінарний проступок вважається вчиненим у разі: 1) відмови від пропозиції про участь у ротації без поважних причин – одноразово, незалежно від категорії посади посадових осіб дипломатичної служби; 2) відмови з поважних причин від встановленої законом кількості пропозицій про участь у ротації, які надходять поспіль. Для посадових осіб дипломатичної служби, які відповідно до законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» займають посади категорії «Б», дисциплінарно-караною є відмова від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації, а для посадових осіб, які займають посаду категорії «В», – від другої поспіль такої пропозиції. На наше переконання, диференціація кількості відмов від участі у ротації з поважних причин залежно від категорії посади є недоцільною. Пропонуємо вважати дисциплінарно-караною відмову від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації для всіх посадових осіб дипломатичної служби.

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку може мати вияв у форму умислу. Проте не виключаємо, що в окремих випадках (ненадання відповіді на пропозицію про участь у ротації тощо) вина може мати й форму необережності.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є посадова особа дипломатичної служби.

Заслуговують на увагу ситуації, за яких посадова особа дипломатичної служби, вже будучи включеною до Плану ротації, відмовляється без поважних

причин від виїзду або не виїжджає до визначеної держави перебування (від направлення у довготермінове відрядження) у встановлені строки. Можливою є і зворотна ситуація – коли посадова особа дипломатичної служби відмовляється без поважних причин повернутись із відповідної держави перебування у встановлені строки в Україну у разі відкликання із довготермінового відрядження. Наведена поведінка як у першому, так і другому випадку є протиправною, але не охоплюється складом дисциплінарного проступку (відмова від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або відмова за наявності поважних причин від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації).

Основна відмінність між такими діями полягає у статусі посадової особи дипломатичної служби: 1) у випадку відмови від пропозиції про участь у ротації – суб'єктом проступку є посадова особа дипломатичної служби, яка ще не включена до Плану ротації і якій надходить така пропозиція від Державного секретаря МЗС (для заміщення посад в ЗДУ, на які не було відібрано кандидатів, не подано заяв від бажаючих); 2) у випадку відмови від виїзду у довготермінове відрядження у встановлені строки – суб'єктом може бути виключно та посадова особа дипломатичної служби, яка вже включена до Плану ротації. У цьому випадку посадова особа або подавала заяву на участь у ротації і на конкурсних засадах була відібрана для заміщення посади в ЗДУ або була включена до Плану ротації за пропозицією Державного секретаря МЗС.

Загалом можливими є такі ситуації. Ситуація 1. Посадова особа дипломатичної служби, будучи відібраною Конкурсною комісією МЗС для участі у ротації за її заявою, потрапляє до Плану ротації, проте по факту не виїздить у довготермінове відрядження у встановлені строки. Ситуація 2. Посадова особа дипломатичної служби під страхом звільнення надає згоду на пропозицію Державного секретаря МЗС про включення її до Плану ротації, проте надалі не виїздить у довготермінове відрядження у визначені строки. Формально-юридично у таких ситуаціях відсутні ознаки такого дисциплінарного проступку як відмова від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або відмова за наявності поважних причин від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації (у ситуації 1

взагалі не існувало і не вносились жодних пропозицій про участь у ротації; у ситуації 2 пропозиції вносились і посадова особа надала на них згоду).

Чинне законодавство у частині регулювання відмови від направлення у довготермінове відрядження (повернення із відрядження) містить прогалини. Окремі норми, які регулюють такі відносини, містяться у Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби. Передбачено, що про відмову від направлення у довготермінове відрядження відповідно до Плану ротації у випадках, передбачених ч. 2 ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу», посадова особа подає вмотивовану письмову заяву на ім'я Державного секретаря МЗС до служби управління персоналом МЗС, а у випадку, передбаченому абз. 3 п. 2 ч. 2 ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу» (хвороба члена сім'ї працівника дипломатичної служби, який потребує стороннього догляду), – також підтвердні документи [500]. Отже, законодавство допускає відмову від направлення у довготермінове відрядження на умовах та виключно з *поважних причин*, що передбачені ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу». Проте чітко нерегульованим залишається питання щодо юридичних наслідків відмови *без поважних причин* від направлення у довготермінове відрядження (як і повернення з довготермінового відрядження). Вважаємо, що такі діяння мають бути визнані протиправними та дисциплінарно-караними.

Привертає увагу, що відповідні діяння-відмови (від пропозицій про участь у ротації та від направлення у довготермінове відрядження, повернення із відрядження) посягають на однакові відносини. З огляду на взаємозв'язок «участі у ротації» та «направлення у довготермінове відрядження» («повернення із довготермінового відрядження») вважаємо за можливе об'єднати у один дисциплінарний проступок: а) відмову від пропозицій про участь у ротації; б) відмову від направлення у довготермінове відрядження; в) відмову від повернення в Україну у разі відкликання із довготермінового відрядження.

На підставі викладеного пропонуємо доповнити Закон «Про дипломатичну службу» статтею, спеціально присвяченою дисциплінарній відповідальності посадових осіб дипломатичної служби, у якій поряд з іншими визначити

дисциплінарний проступок такого змісту: *відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої посліп пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова посадової особи дипломатичної служби без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження.* Вважаємо, що вчинення наведеного дисциплінарного проступку повинне передбачати найбільш суворий захід дисциплінарної відповідальності – звільнення з дипломатичної служби.

2. Одноразове грубе порушення посадовою особою дипломатичної служби посадових обов'язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

Об'єктом дисциплінарного проступку є суспільні відносини, які пов'язані із забезпеченням органами дипломатичної служби: а) розвитку відносин України із іноземними державами та міжнародними організаціями; б) утвердження міжнародного авторитету України та піднесення її іміджу у світі.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку представлена діянням, шкідливими наслідками та причинно-наслідковим зв'язком між ними. Діяння має форму «одноразового грубого порушення посадових обов'язків». По-перше, підкреслимо, що діяльність усіх посадових осіб дипломатичної служби є діяльністю представників держави, яка тим чи іншим чином впливає на її імідж (як усередині держави, так і за її межами). Сприяння утвердженню міжнародного авторитету України, піднесенню у світі її іміджу як надійного і передбачуваного партнера є одним із основних завдань органів дипломатичної служби України (ст. 6 Закону «Про дипломатичну службу»). З метою реалізації таких завдань утворюються спеціальні структурні підрозділи та посади (як-то Департамент публічної дипломатії МЗС). На посадових осіб дипломатичної служби, які займають відповідні посади, безпосередньо покладаються обов'язки у сфері просування позитивного іміджу України у світі. Термін «публічна дипломатія» («public diplomacy») вперше був введений у США та набув поширення в кінці 70-

х рр. XX ст. [208, с.141]. За сучасних умов публічна дипломатія сприймається як окремий напрямок зовнішньої політики та дипломатичної діяльності, що включає пояснення державної політики та формування громадської думки за кордоном.

По-друге, розвиток відносин із іноземними державами та міжнародними організаціями є основою дипломатичної діяльності, завданням, котре безпосередньо законодавством покладається на органи дипломатичної служби, а відповідно проявляється на посадових обов'язках посадових осіб, які проходять в них службу (на посадах в Департаменті міжнародних організацій, територіальних департаментах МЗС та ін.).

Наведені зауваження були зроблені для того, аби показати, що існує окрема група посадових осіб дипломатичної служби, до посадових обов'язків яких безпосередньо включаються формування та забезпечення позитивного іміджу України за кордоном, а також розвиток відносин із певною іноземною державою або міжнародною організацією. У свою чергу не правильно було б обмежувати дисциплінарний проступок, що аналізується, порушенням лише спеціальних посадових обов'язків певної групи посадових осіб дипломатичної служби (на посадах у окремих структурних підрозділах МЗС, в ЗДУ тощо). Порушення посадовою особою дипломатичної служби й інших обов'язків також може завдати шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин із відповідною державою чи міжнародною організацією.

Що стосується такої ознаки діяння, як «грубість», то вона є оціночною та має встановлюватись дисциплінарною комісією. При визначенні порушення посадових обов'язків як грубого варто враховувати характер проступку, обставини, за яких воно було вчинене, та негативні наслідки. Можна провести аналогію між проступком, що аналізується, та додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, що закріплена у п. 1 ст. 41 КЗпП («одноразове грубе порушення трудових обов'язків керівником підприємства, установи, організації всіх форм власності (філіялу, представництва, відділення та іншого відокремленого підрозділу)...») [259].

До суттєвих ознак «грубого порушення трудових обов'язків» відносять такі:

- а) у результаті такого порушення завдається або може бути завдана значна матеріальна чи моральна шкода правам або інтересам працівників, роботодавця чи держави;
- б) ця категорія є оціночною;
- в) суб'єкти порушення – спеціальні категорії працівників, визначені законодавством;
- г) воно є дисциплінарним проступком;
- г) таке порушення може потягти звільнення працівника з ініціативи роботодавця [261, с.12].

Поняття «грубе порушення трудових обов'язків» вже тривалий час використовується у законодавстві та має практику правозастосування. Верховний Суд України доходив висновку, що, вирішуючи питання про те, чи є порушення трудових обов'язків грубим, судам слід виходити із характеру проступку, обставин, за яких його вчинено, та істотності наслідків порушення трудових обов'язків. При цьому суди мають установити не тільки факт невиконання працівником обов'язку, який входить до кола його трудових обов'язків, а й можливість виконання ним обов'язку за встановлених судом фактичних обставин справи, тобто встановити вину працівника та наявність причинного зв'язку між невиконанням працівником трудових обов'язків і негативними наслідками, які настали внаслідок такого порушення [447]. Наведена правова позиція може бути використана і для тлумачення «грубого порушення посадових обов'язків» у контексті дисциплінарного проступку посадових осіб дипломатичної служби.

Іншою обов'язковою ознакою об'єктивної сторони проступку є завдання шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією. Закон «Про дипломатичну службу» відзначає види шкідливих наслідків як альтернативні (сполучник «або»). Зупинимось на об'єктах, яким протиправним діянням завдається шкода.

По-перше, це імідж України за кордоном (від англ. image – «зображення», «образ»). Мова йде про імідж України як держави. Імідж держави пов'язують зі сприйняттям державної системи крізь призму комплексу пов'язаних показників (політико-правових, економічних, фінансових, демографічних тощо) та їх позиціонуванням. Як вважається, імідж держави має внутрішній та зовнішній виміри, політичний, економічний та інші аспекти. Говорять про міжнародний

імідж України та імідж України у окремії іноземній державі, групі держав тощо. Міжнародний імідж є уявленням про державу та її політику у світі [716, с.64].

Експерти вказують, що половина потужності держави сьогодні – це грамотне формування її іміджу. Позитивний імідж держави є необхідною умовою забезпечення інформаційної підтримки для зміцнення її позицій у міжнародній політичній системі [576, с.148-149]. Формування іміджу України у світі як надійного і передбачуваного партнера закладає передумови для успішної реалізації зовнішньої політики та просування національних інтересів України, розвитку її відносин з іншими державами та міжнародними організаціями, забезпечення та захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб за кордоном. Утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави є однією із основних засад зовнішньої політики України (ст. 11 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики») [478].

Важливого значення має встановлення існуючого рівня іміджу України за кордоном, визначення показників його вимірювання. Як видається, це питання є досить складним. Рівень іміджу навряд чи може бути встановлений у абсолютно точних показниках. Свого часу експерт з іміджу держави С. Анхольт пропонував спеціальний індекс – Індекс іміджу держави. Він ґрунтувався на опитуванні громадян у шести позиціях: система державного управління, люди, інвестиції та експорт, культура, туризм [576, с.149]. Про зміцнення або послаблення іміджу держави говорять у контексті її місця у міжнародних рейтингах (індекс сприйняття корупції, індекс верховенства права, індекс свободи преси та ін.).

Другим об'єктом, якому дисциплінарним проступком завдається шкода, є розвиток міжнародних відносин України, а саме її відносин з іноземною державою або міжнародною організацією. Міжнародні відносини – це система стосунків, що виникає та існує завдяки взаємодії між державами, а також іншими учасниками. Традиційними учасниками міжнародних відносин вважають: а) держави; б) міжнародні організації; в) суспільні групи. Державу як інституцію, що представляє колективні інтереси громадян, її груп та організацій відносять до найважливіших учасників міжнародних відносин. Відносини між державами

(міждержавні відносини) є фундаментом міжнародних відносин. Міжнародні організації – колективний учасник міжнародних відносин через те, що інституції та органи, які виникли в їх межах, забезпечують реалізацію інтересів держав, осіб чи суспільних груп, що їх створили (міждержавні та недержавні міжнародні організації). Суспільні групи є колективним учасником міжнародних відносин, що об'єднує фізичних осіб у межах певної структури, яка характеризується тим чи іншим рівнем організації (етнічні, релігійні та інші групи) [327, с.80, 110, 117, 137].

Сфера міжнародних відносин є досить широкою. У літературі вказується, що міжнародні відносини неправильно звужувати лише до однієї сфери суспільної діяльності – політичної, економічної, культурної чи будь-якої іншої. Вони охоплюють практично всі види людської діяльності. З позиції якісних змін виокремлюють такі види відносин, як партнерські, конфронтаційні та домінантні; а також стани: мирного співіснування, конфронтації, конфлікту [327, с.173-175]. Очевидно, що і в межах таких видів відносин (станів) має місце динаміка (від низького до високого рівня партнерських відносин тощо), що має значення у контексті встановлення шкоди дисциплінарного проступку посадової особи дипломатичної служби для розвитку відносин України із іноземною державою (міжнародною організацією).

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони дисциплінарного проступку є також причинно-наслідковий зв'язок між діянням посадової особи дипломатичної служби (грубим порушенням посадових обов'язків) та шкідливими наслідками (шкодою іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією).

Не ставлячи під сумнів доцільність встановлення наведеного дисциплінарного проступку, підкреслимо, що він містить істотні ризики порушення прав посадових осіб дипломатичної служби, адже значною мірою «посічений» оціночними категоріями. Об'єктивна сторона цього проступку передбачає: а) діяння, що містить оціночні категорії; б) шкідливі наслідки, у змісті яких – оціночні категорії; в) причинно-наслідковий зв'язок, встановлення наявності (відсутності) якого також неможливе поза розсудом та суб'єктивними оцінками. Вважаємо, що дисциплінарна практика у сфері застосування наведеного

дисциплінарного проступку має стати предметом особливої уваги зі сторони Державного секретаря МЗС та Комісії з питань захисту права на дипломатичну службу.

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку полягає в умисній або необережній вині. *Суб'єктом дисциплінарного проступку* є посадова особа дипломатичної служби. Що стосується дисциплінарного стягнення, яке повинне накладатись за вчинення наведеного проступку, то таким має бути звільнення.

3. Нерідко посадові особи дипломатичної служби перебувають у довготерміновому відрядженні у іноземній державі разом із членами своєї сім'ї, поведінка яких може як зміцнювати імідж України та розвиток відносин із іноземною державою (міжнародною організацією), так і завдавати їм шкоди.

Так звана «проблема дипломатичних дружин та дітей» має довгу історію, їй присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних авторів. Відзначається, що дружина (діти) дипломата є також «обличчям» держави акредитації, своєю діяльністю можуть сприяти зміцненню її іміджу, бути допоміжними співробітниками у реалізації завдань дипломатичної установи. Науковець та дипломат О. Ф. Сакун зазначає, що статус дружини дипломата у ряді аспектів та репутації ідентичний статусу чоловіка-дипломата, а «участь дружини дипломата у просуванні позитивного образу посилаючої держави у місцевому суспільстві за необхідності зафарбовується у політичні тони та отримує певний резонанс» [562, с.363, 375]. Іншою стороною перебування членів сім'ї разом із дипломатом у іноземній державі є те, що іноді вони можуть демонструвати неналежну (а то і ганебну, протиправну) поведінку, яка спричиняє негативні наслідки для іміджу держави, її міжнародних відносин, а також стає підставою дострокового відкликання дипломата із іноземної держави. Не випадково у більшості дипломатичних служб світу так чи інакше здійснюється вивчення особистості членів сім'ї дипломата, їх соціального статусу [562, с.366].

У літературі узагальнюють можливі проблеми сім'ї дипломатичного службовця за кордоном, серед яких такі: недостатня дисциплінованість та відповідальність дітей; недостатнє усвідомлення дітьми та іншим з подружжя особливостей роботи дипломата; незнання іншим з подружжя та дітьми

культурних особливостей держави перебування; порушення членами родини правил перебування в іноземній державі, її законодавства та ін. [620, с.191-194].

У зв'язку із наведеним пропонуємо законодавчо закріпити такий дисциплінарний проступок посадових осіб дипломатичної служби: *«вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією»*.

Об'єкт дисциплінарного проступку є суспільні відносини, які пов'язані із забезпеченням ЗДУ: а) розвитку відносин України з іноземними державами та міжнародними організаціями; б) утвердження міжнародного авторитету України та піднесення її іміджу у світі.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку. Протиправне діяння полягає у невиконанні (бездіяльність) або неналежному виконанні (дії) посадовою особою дипломатичної служби обов'язку щодо забезпечення поваги членами її сім'ї законів, правил і традицій держави перебування, гідної поведінки у державі перебування, що отримало прояв у вчиненні членами сім'ї дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою (міжнародною організацією). Під «членом сім'ї працівника дипломатичної служби» розуміється «інший з подружжя, їхні діти, діти працівника дипломатичної служби або іншого з подружжя, а також повнолітні діти та батьки, над якими згідно із законодавством України встановлено опіку або піклування такого працівника чи іншого з подружжя» [474]. Відповідні дії членів сім'ї посадової особи дипломатичної служби можуть бути різноманітними (заклики до розпалювання національної, релігійної та іншої ворожнечі, образа держави перебування, її державних символів, народу, історії, традицій тощо). Шкідливі наслідки діяння, що аналізується, є аналогічними до попереднього дисциплінарного проступку посадових осіб дипломатичної служби.

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку полягає в умисній або необережній вині. *Суб'єктом дисциплінарного проступку* є посадова особа дипломатичної служби, яка проходить службу на посадах ЗДУ та перебуває у

державі перебування разом із членами своєї сім'ї. Що стосується дисциплінарного стягнення, яке має накладатись за вчинення наведеного дисциплінарного проступку, то таким може бути попередження про неповну службову відповідність.

На закінчення необхідно підкреслити, що дисциплінарна відповідальність є невід'ємним елементом правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. Застосування дисциплінарної відповідальності у поєднанні із заохоченням та іншими заходами здатне сприяти зміцненню службової дисципліни в органах дипломатичної служби. Недоліком Закону «Про дипломатичну службу» є відсутність закріплення в ньому спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби та відповідальності за них. У зв'язку із цим пропонуємо доповнити Закон «Про дипломатичну службу» статтею 11-2 «Дисциплінарна відповідальність посадових осіб дипломатичної служби» та викласти її у такій редакції:

«1. Посадова особа дипломатичної служби несе дисциплінарну відповідальність з підстав, передбачених Законом України «Про державну службу», а також у разі:

1) її відмови від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої посліпль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмови без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження;

2) одноразового грубого порушення нею посадових обов'язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією;

3) вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

2. У разі допущення посадовою особою дипломатичної служби дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 3 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення або Державний секретар Міністерства закордонних справ України може попередити таку посадову особу про неповну службову відповідність.

У разі допущення посадовою особою дипломатичної служби дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами 1-2 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення або Державний секретар Міністерства закордонних справ України може звільнити таку посадову особу з дипломатичної служби».

Висновки до розділу 3.

1. У законодавстві України поняття «посадові особи дипломатичної служби» є відтворенням розширювального підходу до розуміння поняття «посадових осіб». Поняття «посадові особи дипломатичної служби» використовується для позначення у сукупності всього службового персоналу: а) дипломатичних службовців; б) адміністративних службовців. Використання цього терміну у відповідному контексті є теоретично суперечливим та необґрунтованим. Посадові особи є як серед дипломатичних, так і адміністративних службовців, а основною ознакою, яка вирізняє їх з-поміж інших службовців, є виконання організаційно-розпорядчих функцій. Поняття «посадові особи дипломатичної служби» є вузьким від понять «дипломатичні» та «адміністративні» службовці. Допустимим для позначення дипломатичних та адміністративних службовців є термін «працівники дипломатичної служби», що відображає саме службову належність персоналу, а отже не може охоплювати працівників, які виконують функції з обслуговування.

2. Правовий статус посадових осіб дипломатичної служби розглядається у широкому та вузькому сенсах. У вузькому розумінні ним є сукупність прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби, які встановлені Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантовані державою (а щодо посадових осіб дипломатичної служби в ЗДУ у певній частині й іноземною державою їх перебування). У широкому розумінні правовий статус посадових осіб дипломатичної служби поряд із правами та обов'язками включає також: а) правообмеження та відповідальність, які регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантуються державою; б) привілеї та

імунітети, які передбачені міжнародними договорами та гарантовані іноземною державою перебування (щодо посадових осіб дипломатичної служби в ЗДУ).

3. У ст. 11 Закону України «Про дипломатичну службу» слід закріпити такі спеціальні обов'язки посадових осіб дипломатичної служби: 1) брати участь у ротатії у порядку та на умовах, визначених законодавством; 2) під час проходження дипломатичної служби в ЗДУ поважати закони, правила і традиції держави перебування, не втручатись у її внутрішні справи, гідно представляти Україну; 3) під час проходження дипломатичної служби в ЗДУ забезпечити повагу членами сім'ї, які перебувають разом з ними у державі перебування, законів, правил і традицій держави перебування, гідну поведінку у державі перебування.

4. Природа правообмежень як складової правового статусу посадових осіб дипломатичної служби пов'язується із негативними обов'язками, які лежать в їх основі. З-поміж видів правообмежень посадових осіб дипломатичної служби виокремлено: а) ті, які становлять зміст вимог щодо політичної нейтральності; б) ті, які становлять зміст вимог щодо релігійної нейтральності; в) спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін.

Враховуючи те, що подарунки є традиційним супутником дипломатичних відносин та елементом дипломатичного протоколу, варто розмежовувати: а) «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» – діяння посадової особи дипломатичної служби, що є адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією (вчиняється у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави; спрямовується на порушення встановлених законом антикорупційних правил); б) «протокольне отримання подарунку» – має такі характеристики: пов'язане із здійсненням посадовою особою дипломатичної служби діяльності із виконання функцій держави; дарування іноземною державою (її посадовими особами) подарунку, а слідом і його отримання відбувається згідно встановленої протокольної практики іноземної держави (не повинне розглядатись як правопорушення).

5. Вимоги щодо політичної неупередженості є видом правообмежень посадових осіб дипломатичної служби. З-поміж них виділяються вимоги: щодо

політичної лояльності; щодо демонстрації політичного ставлення; щодо партійної належності; щодо суміщення з депутатським мандатом; щодо використання службового становища; щодо участі у виборах. За сучасних умов вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби варто розглядати не ізольовано (лише як складову правового статусу), а у взаємозв'язку із принципом політичної неупередженості.

6. З метою вдосконалення дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби вбачається за доцільне у Законі України «Про дипломатичну службу» закріпити такий перелік їх спеціальних дисциплінарних проступків: 1) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження; 2) одноразове грубе порушення посадовою особою дипломатичної служби посадових обов'язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією; 3) вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

7. Враховуючи провідний зарубіжний досвід, за сучасних умов доцільною є постановка проблеми щодо утворення Комісії з питань захисту права на дипломатичну службу. Діяльність такої Комісії шляхом колегіального розгляду скарг посадових осіб дипломатичної служби могла б стати додатковою гарантією захисту прав таких посадових осіб від порушень і створення перешкод у їх реалізації.

Основні положення цього розділу знайшли своє відображення в окремих публікаціях автора, а саме [645, с. 226-338; 652; 654; 659; 661; 674; 677; 684-688; 694; 762].

РОЗДІЛ 4. ВСТУП НА ДИПЛОМАТИЧНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ

4.1 Вступ на дипломатичну службу: сутність та процедури

Вступ на дипломатичну службу передуює набуттю громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби та її службовій кар'єрі. Він пов'язується із відносинами, які виникають між громадянином, який бажає вступити на дипломатичну службу, та уповноваженими на те законодавством суб'єктами стосовно проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби та/або реалізації інших процедур вступу на дипломатичну службу.

У вітчизняній літературі поширеною є позиція, що проходження державної служби складається із трьох стадій: а) вступ на державну службу; б) просування по службі (службова кар'єра); в) припинення державної служби. На нашу думку, з такою позицією не можна погодитись з огляду на такі основні аргументи. По-перше, відносини, які виникають та існують під час вступу на державну службу, ще не передбачають реалізацію правового статусу державного службовця, а отже, не можуть характеризуватись як проходження державної служби. Вступ на державну службу лише спрямовується на майбутнє (до того ж не обов'язкове, а лише ймовірне) набуття громадянином правового статусу державного службовця.

Наприклад, при конкурсному вступі на державну службу у конкурсі беруть участь десять кандидатів та лише один з них визначається переможцем і призначається на посаду державної служби. Проте це не значить, що наведені кандидати (переможець конкурсу і, тим більше, ті особи, які не стали переможцями) під час конкурсу та інших процедур вступу вже проходили державну службу. Варто погодитись із В. М. Манохіним, який зауважує, що «правове регулювання вступу на державну службу стосується ще не державного службовця, а громадянина, котрий виявив бажання вступити на державну службу. Лише вкінці всієї процедури вступу на службу громадянин отримує статус державного службовця, і тільки після цього починається проходження служби» [329, с.148]. О. П. Ноздрачов відправною точкою для початку проходження державної служби

вважав «первинне призначення на державну посаду», писав, що проходження державної служби є переміщенням на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу) [377, с.271].

Корисно провести аналогію із трудовими правовідносинами. У трудовому праві розмежовують трудові правовідносини та правовідносини, які передують трудовим (зокрема відносини із працевлаштування) [Див.: 458, с.16-18; 630, с.208; 631, с.13-14]. Трудові відносини визначаються як вид виробничих відносин, що складаються в процесі застосування праці, коли громадянин включається в трудовий колектив підприємства, установи, організації для виконання певної трудової функції з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку. До відносин, які пов'язані із трудовими, відносять відносини, які передують, супроводжують та впливають із трудових. Щодо відносин, які передують трудовим, то вони ще не передбачають реалізації трудової функції та до них традиційно відносять відносини стосовно зайнятості та працевлаштування [458, с.16-18]. Окремі науковці слушно акцентують увагу на тій особливості, що правовідносини, котрі передують трудовим, передують *можливому* виникненню трудового правовідношення [94, с.27-28]. З нашого погляду, у подібному співвідношенні перебувають відносини щодо вступу на державну службу (щодо набуття правового статусу державного службовця) та відносини щодо проходження державної служби (щодо реалізації правового статусу державного службовця). У такому ж співвідношенні перебувають і відносини щодо вступу на дипломатичну службу та її проходження.

У цьому сенсі варто визнати правильним підхід Закону «Про дипломатичну службу», у якому питання вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення врегульовані в окремих розділах (Розділ III «Вступ на дипломатичну службу», Розділ IV «Проходження дипломатичної служби» та Розділ VI «Припинення дипломатичної служби»).

Іншим аргументом слід відзначити таке. Поділ проходження державної служби на такі структурні частини, як «стадії», є не зовсім обґрунтованим. Вважаємо, що вступ на державну службу, її проходження та припинення є більш комплексними ніж стадії процедурно-правовими утвореннями, до яких входять

різноманітні службові процедури. Ми розділяємо точку зору тих вчених, які пропонують поділяти на стадії саме процедури (службові процедури), які, зокрема, реалізуються під час вступу на державну службу та її проходження [527, с.12-13; 699, с.7-14]. Принагідно відзначимо, що поділ процедур на стадії уявляється узгодженим та таким, що не викликає заперечень у сучасній адміністративно-правовій науці навіть пропри існування кардинально відмінних підходів щодо розуміння поняття «адміністративна процедура» [Див.: 12, с.411; 13, с.221; 17, с.189-191; 132, с.11-15; 344, с.60-67]. Як зазначають І. В. Бойко, О. Т. Зима та О. М. Соловйова, до основних складових адміністративної процедури можна віднести окремі дії, етапи та стадії, здійснення яких визначається логікою та цільовою спрямованістю адміністративної процедури [68, с.66].

Вступ на дипломатичну службу є багатоаспектним явищем, що дозволяє виділити, зокрема, фактичний та процедурний підходи до його розуміння.

Фактичний аспект вступу на дипломатичну службу передбачає аналіз цього явища з позиції юридичних фактів. Під юридичними фактами розуміють конкретні життєві обставини (дії та події), з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків – виникнення, зміну та припинення правових відносин. Юридичний факт поєднує два нерозривно пов'язані моменти: це явище дійсності (матеріальний момент), яке породжує в силу вказівки норм права певні правові наслідки (юридичний момент) [215, с.3-4]. Як ознаки юридичних фактів виділяють такі: а) вони полягають у наявності або відсутності певних явищ матеріального світу; б) мають конкретний зміст, існують у певному місці і часі; в) несуть інформацію про стан суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання; г) мають зовнішній вираз; г) прямо або опосередковано передбачені нормами права; д) викликають передбачені законом правові наслідки [196, с.346].

До видів юридичних фактів прийнято відносити юридичні дії (правомірні дії – юридичні вчинки і юридичні акти, а також протиправні дії), юридичні події (обставини, настання яких не залежить від волі і свідомості людини) та строки. У низці наукових праць серед юридичних фактів виділяють також правові (юридичні) стани та юридичні факти-правовідносини. У свою чергу усталеною в теорії права є

позиція відносно доцільності виокремлення фактичного складу як сукупності (системи) юридичних фактів [Див.: 193, с.51-52; 194, с.233; 333, с.658; 582, с.404; 616, с.497].

Фактичний склад – це система юридичних фактів, необхідних для настання правових наслідків (виникнення, зміни, припинення правовідносин). У ряді випадків для юридичної повноцінності фактичного складу необхідно не тільки наявність всіх елементів – юридичних фактів, а й суворе дотримання порядку їх «накопичення» у фактичному складі [215, с.27]. Для фактичного складу характерні системні властивості: 1) його елементами є юридичні факти; 2) для таких елементів характерний особливий зв'язок: між юридичними фактами має місце зв'язок подвійного характеру (вони включені в матеріальні відносини та як явища дійсності перебувають у взаємозв'язку і взаємодії, а також пов'язані юридичними відносинами); 3) зв'язок елементів визначає функціонування фактичного складу як складної системи; 4) фактичний склад як система наділений інтегральною якістю, не властивою його елементам, – він викликає правові наслідки. Лише всі елементи фактичного складу разом спричиняють правові наслідки [216, с.26-27].

У фактичному аспекті вступ на дипломатичну службу є системою юридичних фактів (як дій, так і подій), сукупність яких передбачає набуття громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби та стає підставою виникнення правовідносин стосовно проходження дипломатичної служби (реалізації правового статусу посадових осіб дипломатичної служби).

Елементами фактичного складу вступу на дипломатичну службу є як позитивні, так і негативні юридичні факти:

– юридичні факти, які стосуються службових та посадових вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу: а) позитивні – наявність обставин, які роблять можливим реалізацію права на вступ на дипломатичну службу (досягнення повноліття; громадянство України; вільне володіння державною мовою; присвоєння ступеня вищої освіти відповідно до посади; наявність загального стажу роботи та досвіду роботи відповідно до посади; володіння іноземними мовами в обсязі, необхідному для виконання посадових

обов'язків; стан здоров'я, який дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження, та ін.); б) негативні – відсутність обставин, які унеможливають вступ на дипломатичну службу (відсутність рішення про визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною; відсутність судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення; відсутність рішення суду про позбавлення особи права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; відсутність рішення суду про накладення на особу адміністративного стягнення за правопорушення, що пов'язане з корупцією; відсутність громадянства іншої держави та ін.);

– проходження особою конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби та визначення її суб'єктом призначення як переможця (при вступі на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посади Державного секретаря МЗС);

– внесення Міністром закордонних справ України подання Президенту України щодо призначення (при вступі на дипломатичні посади категорії «А», призначення на які здійснює Президент України);

– встановлення у результаті перевірок, які проводяться у встановлених законодавством випадках та порядку, відсутності обставин, що перешкоджають вступу особи на дипломатичну службу (у результаті спеціальної перевірки; встановлення відсутності обставин, що можуть перешкоджати виконанню особою посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби);

– видання суб'єктом призначення акту про призначення особи на посаду дипломатичної служби: а) наказу Державного секретаря МЗС про призначення на посаду дипломатичної служби категорій «Б» та «В»; б) розпорядження Кабінету Міністрів України про призначення на посаду Державного секретаря МЗС; в) указу Президента України про призначення на дипломатичну посаду категорії «А», призначення на які здійснює Президент України. У визначених законом випадках призначення особи на посаду дипломатичної служби здійснюється за контрактом про проходження дипломатичної служби;

– складення особою, яка призначена на посаду дипломатичної служби, Присяги державного службовця (у разі вступу на дипломатичну службу вперше).

У теорії права фактичні склади поділяють на види за різними критеріями: 1) за юридичними функціями фактичних складів: а) правоутворюючі – ті, що спрямовані на виникнення правових відносин; б) правозмінюючі – на зміну правовідносин; в) правоприпиняючі – на припинення правовідносин; 2) за структурною складністю: а) фактичні склади з незалежним накопиченням юридичних фактів – для виникнення правових наслідків необхідна наявність всіх юридичних фактів у певний момент, проте порядок їх накопичення юридичного значення не має; б) фактичні склади з послідовним накопиченням юридичних фактів – для виникнення правових наслідків необхідна послідовна поява юридичних фактів; в) фактичні склади, що побудовані з використанням різних структурних принципів (окремі ланки передбачають послідовне накопичення юридичних фактів, а інші – незалежне) та ін. [216, с.31-46].

Що стосується вступу на дипломатичну службу, то він є правоутворюючим фактичним складом, адже система відповідних юридичних фактів стає підставою виникнення правовідносин щодо проходження дипломатичної служби. При цьому окремі його ланки побудовані за принципом незалежного накопичення (юридичні факти, що стосуються вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу), тоді як інші – за принципом послідовного накопичення юридичних фактів (наприклад, при вступі на дипломатичну службу вперше на зайняття посад категорій «Б» або «В» – прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби та його оприлюднення; проходження особою конкурсу та визначення її Державним секретарем МЗС як переможця; встановлення у результаті перевірок відсутності обставин, які перешкоджають вступу особи на дипломатичну службу; призначення особи на посаду Державним секретарем МЗС; складення нею Присяги державного службовця).

Процедурний аспект вступу на дипломатичну службу передбачає її характеристику з позиції службових процедур, які реалізуються на шляху набуття громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби. У науці ознаками правової процедури виокремлюють такі: 1) це послідовність дій, які передбачені правовими нормами (іноді мова йде і про технічні норми, що

встановлені правом); 2) така послідовність дій є структурованою відповідними правовідносинами та об'єднана спільною метою; 3) має ієрархічну структуру, якщо йдеться про складні правові процедури, які включають до свого складу інші процедури; 4) постійно знаходиться у динаміці; 5) носить обслуговуючий характер стосовно правовідношення, для реалізації якого і була передбачена [353, с.152]. Втім, під час вступу на дипломатичну службу реалізуються особливі процедури – службові процедури.

В. Б. Авер'янов писав, що процесуальна (процедурна) форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин. Вчений виокремлював у структурі адміністративного права самостійні процесуальні інститути, серед яких й інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень. До останнього відносив різноманітні процедури та провадження або оперативно-розпорядчого (наприклад, керівництво роботою якогось органу згідно з відповідним регламентом), або службового характеру (наприклад, проведення атестації державних службовців) [3, с.8-14]. М. І. Цуркан зауважує, що службові процедури забезпечують функціонування державної служби, є рушійною силою організації та діяльності державних службовців [713, с.11].

На сторінках наукових джерел поряд із поняттями «службові процедури» («процедури службового характеру») та «процедури у публічній службі» використовується також поняття «адміністративні процедури у діяльності публічних службовців» [699, с.7-14]. Наведені поняття не варто ототожнювати. В основі поняття «адміністративні процедури у діяльності публічних службовців» знаходиться поняття «адміністративна процедура». Як узагальнює А. М. Школик, основні розмежування, які сьогодні існують відносно розуміння «адміністративної процедури», полягають у такому: а) відносити до неї лише зовнішні адміністративні процедури взаємовідносин органів публічної адміністрації та їх службовців із приватними особами чи також і внутрішні в системі цих органів; б) називати адміністративними процедурами лише діяльність щодо прийняття органами публічної адміністрації індивідуальних актів чи також і нормативних актів [585, с.286]. Дискусія відносно розуміння «адміністративної

процедури» та її співвідношення з суміжними поняттями ще триває [Див.: 67, с.7-13; 612, с.7-40; 728, с.22-29; 775]. Натомість все більшого поширення за сучасних умов набуває підхід до розуміння «адміністративної процедури», за якого остання спрямовується на видання адміністративних актів та тягне настання саме зовнішніх наслідків – породжує права та обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування (І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова [68, с.7], В. П. Тимошук [10, с.19-22] та ін.), а тому не охоплює службових процедур.

Такий підхід взятий за основу і у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 3475 від 14.05.2020 р.), який прийнятий Верховною Радою України у першому читанні 02.09.2020 р. У п. 3 ч. 2 ст. 1 законопроекту передбачено, що *дія Закону «Про адміністративну процедуру» не поширюється на відносини, які виникають під час державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, служби в органах місцевого самоврядування, а також іншої публічної служби* [529]. Такий виняток зроблений з огляду на те, що під час проходження особою публічної служби приймаються акти, що не носять ознак адміністративних. Адже більшість відносин публічної служби – це відносини всередині системи публічної адміністрації, апарату чи інших владних систем (це діяльність не направлена назовні). Тут відсутня «зовнішня дія» актів, що приймаються. І навіть коли йдеться про призначення особи на посаду чи звільнення з посади, то насамперед задовольняється публічний інтерес [370, с.18].

Таким чином, посадові особи дипломатичної служби беруть участь у процедурах 2-х видів: а) службових процедурах, які спрямовуються на вирішення конкретно-індивідуальних справ в системі дипломатичної служби, носять внутрішньоорганізаційний характер та тягнуть внутрішні наслідки – для посадових осіб дипломатичної служби в системі дипломатичної служби; реалізуються з метою набуття (процедури вступу на дипломатичну службу), реалізації (процедури службової кар'єри) та втрати правового статусу посадових осіб дипломатичної служби (процедура припинення дипломатичної служби); б) адміністративних процедурах, які спрямовуються на вирішення конкретно-

індивідуальних справ та тягнуть зовнішні наслідки – для прав, законних інтересів та обов'язків приватних осіб, які перебувають поза системою дипломатичної служби (дозвільна процедура – щодо оформлення та видачі віз іноземцям, реєстраційна процедура – щодо реєстрації актів цивільного стану громадян та ін.).

Процедури, які мають місце у публічній службі, неодноразово привертали увагу вітчизняних дослідників. Зокрема, О. С. Продаєвич аналізував службові процедури як процесуальні засади проходження державної служби та до їх особливостей відносив такі: а) публічний характер; б) вони здійснюються у сфері державної служби; в) обов'язковим учасником таких процедур є державний службовець; г) регламентуються нормами адміністративного права [527, с.11-12].

Г. В. Фоміч як ознаки адміністративних процедур у публічній службі виділяє такі: реалізуються в рамках інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – керівника (заступника керівника) органу, начальника структурного підрозділу, з одного боку, і публічного службовця – з іншого; між учасниками процедури існує внутрішньоорганізаційна підпорядкованість; організаційні адміністративні процедури відбуваються з певною циклічністю, тобто через певні проміжки часу вони повторюються; регламентуються нормами адміністративного права. Вчена підкреслює, що адміністративні процедури у публічній службі є багаточисельними та різноманітними, стосуються усіх сторін проходження служби; системою адміністративних процедур у публічній службі охоплюються фактично всі службові відносини з моменту їх виникнення і до припинення.

Адміністративні процедури у публічній службі Г. В. Фоміч класифікує на: а) організаційні адміністративні процедури; б) юрисдикційні адміністративні процедури. Така класифікація проводиться з урахуванням особливостей, стадійності, суб'єктного складу, процесуального статусу учасників і правових наслідків. При цьому як вид організаційних процедур виокремлені процедури вступу на публічну службу: процедура конкурсу, процедура зарахування на посаду, процедура призначення на посаду, процедура прийняття на службу в

органи місцевого самоврядування шляхом виборів, обрання на посаду [699, с.6-9].
Висновки Г. В. Фоміч розділяють й інші науковці [158, с.89-93].

З урахуванням вищенаведеного до процедур вступу на дипломатичну службу можна віднести такі: 1) процедура проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби; 2) процедура проведення спеціальної перевірки і так званої «безпекової перевірки» у випадках, визначених законодавством; 3) процедура призначення на посаду дипломатичної служби (з укладенням контракту про проходження дипломатичної служби або без такого); 4) процедура складення Присяги державного службовця. Особливістю вступу на дипломатичну службу є те, що реалізація відповідних процедур передбачається обов'язково у послідовному порядку. При цьому конкретний перелік таких процедур залежить від посади дипломатичної служби, зайняття якої передбачається після вступу на службу. Наприклад, при зайнятті дипломатичних посад категорії «А», призначення на які здійснює Президент України, згідно із законодавством не передбачається проведення конкурсу. Іншим чинником, який визначає набір процедур вступу на дипломатичну службу, є факт вступу особи на службу вперше або повторно (це стосується процедури складення Присяги державного службовця).

Як основні характеристики процедур вступу на дипломатичну службу можна відзначити такі: а) їх обов'язковим учасником є громадянин, який бажає вступити на дипломатичну службу; б) між громадянином, який бажає вступити на дипломатичну службу, та іншими учасниками таких процедур відсутня підпорядкованість; в) вони реалізуються у послідовному порядку; г) спрямовуються на набуття громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби; г) врегульовані адміністративно-правовими нормами.

1. Процедура проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби – сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, які об'єднуються в етапи, а останні – в стадії, з метою добору на посади дипломатичної служби осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, шляхом оцінки професійної компетентності кандидатів на зайняття посад дипломатичної служби та встановлення їх відповідності визначеним вимогам. Конкурсна процедура при

вступі на дипломатичну службу проводиться на зайняття: а) посади Державного секретаря МЗС (дипломатичної посади категорії «А»); б) посад дипломатичної служби категорії «Б» та «В». Така процедура детально врегульована у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. [497]. При вступі на дипломатичну службу на зайняття посад, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України, проведення конкурсу не передбачено.

2. Процедури проведення перевірок відносно осіб перед їх призначенням на посади дипломатичної служби у випадках, передбачених законодавством.

2.1. Процедура проведення спеціальної перевірки. Рішення про призначення на посаду приймається суб'єктом призначення не пізніше 5-ти календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадках та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції [471]. Спеціальна перевірка – це реалізація послідовних процедурних дій з метою перевірки визначених законодавством відомостей про особу, які подаються претендентами на зайняття посад дипломатичної служби: а) які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища; б) є посадами з підвищеним корупційним ризиком. Перелік посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, визначається у примітці до ст. 56 Закону «Про запобігання корупції» [477], а посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків – у рішенні НАЗК від 17.06.2016 р. [483]. Перелік відомостей про особу, відносно яких проводиться спеціальна перевірка, визначається ч. 3 ст. 56 Закону «Про запобігання корупції» [477]. Порядок проведення спеціальної перевірки визначається Кабінетом Міністрів України [499].

2.2. Процедура проведення «безпекової перевірки». Варто наголосити, що у Законі «Про дипломатичну службу» (п. 5 ч. 3 ст. 13) закріплено таку спеціальну вимогу до претендентів на вступ на дипломатичну службу, як «відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби». Однак цей Закон не передбачає проведення перевірки, яка б установила відповідність претендентів вищенаведеним

вимозі, так само як і відсутнім сьогодні є нормативно-врегульований порядок її проведення. З нашого погляду, таку перевірку варто проводити. Для її позначення пропонуємо умовний термін «безпекова перевірка» – з огляду на те, що її проведення спрямовується на запобігання прийняттю на дипломатичну службу осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці, є підвищено вербувально вразливими для іноземних спецслужб з огляду на сімейний стан або інші особливості.

До основних характеристик «безпекової перевірки» можна віднести такі: а) вона повинна проводитись за участю служби управління персоналом МЗС, СБ України та Служби зовнішньої розвідки України; б) предметом такої перевірки мають бути обставини, які можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи особи в системі органів дипломатичної служби, перелік яких повинен бути визначений нормативно; в) процедура проведення «безпекової перевірки» має визначатись спільним наказом МЗС, СБ України та Служби зовнішньої розвідки України; г) таку перевірку доцільно проводити відносно переможців конкурсів при вступі на дипломатичну службу до їх призначення на посаду, за нашим переконанням, – одночасно із проведенням спеціальної перевірки.

Розвиваючи вказану ідею, пропонуємо внести зміни до ст. 14 Закону «Про дипломатичну службу». У ній варто передбачити, що рішення про призначення особи на посаду дипломатичної служби приймається суб'єктом призначення за результатом проведення перевірки, якою встановлено відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню такою особою посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби (поряд із дотриманням інших норм законодавства в частині регулювання призначення на посаду при вступі на державну службу).

3. Процедура призначення на посаду дипломатичної служби – сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій щодо підготовки та видання уповноваженим на те законодавством суб'єктом акту про призначення особи на посаду дипломатичної служби. Призначення здійснюється: а) на дипломатичні посади категорії «А» (крім Державного секретаря МЗС) – Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України (шляхом видання указу Президента України); б) на посаду Державного секретаря МЗС (дипломатичну посаду

категорії «А») – Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу (шляхом видання розпорядження Кабінету Міністрів України); в) на посади дипломатичної служби категорій «Б» та «В» – Державним секретарем МЗС за результатами конкурсу (шляхом видання наказу Державного секретаря МЗС). Призначення на посади дипломатичної служби категорій «Б» та «В» може здійснюватися за контрактом про проходження дипломатичної служби у разі: 1) заміщення за результатами конкурсу посади дипломатичної служби в ЗДУ на час довготермінового відрядження; 2) заміщення посади дипломатичної служби працівником іншого державного органу. Особа, яка вступає на дипломатичну службу не вперше, набуває статусу посадової особи дипломатичної служби з дня її призначення на посаду.

4. Процедура складення Присяги державного службовця. Відповідно до ст. 15 Закону «Про дипломатичну службу» особи, які вперше вступають на дипломатичну службу і раніше не займали посад державної служби, складають Присягу державного службовця відповідно до Закону «Про державну службу» [474]. Отже, Закон «Про дипломатичну службу» не містить особливого тексту присяги для посадових осіб дипломатичної служби, а у цій частині відсилає до загальних норм Закону «Про державну службу». У ст. 36 Закону «Про державну службу» закріплено текст Присяги державного службовця та особливості її складення [471]. Процедура складення Присяги державного службовця є сукупністю послідовно здійснюваних процедурних дій щодо публічного виголошення Присяги державного службовця та підписання її тексту посадовою особою, яка вперше вступає на дипломатичну службу і раніше не займала посад державної служби.

Тут хотілося б звернути увагу, що складення Присяги державного службовця є особливою процедурою, котра вирізняється з-поміж інших урочистим та церемоніальним характером. Свого часу Б. М. Лазарев слушно зауважував, що «процедури можуть вимагати здійснення і суто ритуальних дій для надання процесу більшої урочистості» [638, с.5]. О. І. Миколенко як приклад церемонії наводить складення присяги новообраним народним депутатом; підкреслює, що церемонія – це теж процедура, яка характеризується підвищеним рівнем або урочистості або офіційності щодо послідовності її дій [353, с.145]. У нашому

випадку урочистий характер складення Присяги забезпечується тим, що посадова особа дипломатичної служби до підписання тексту Присяги виголошує його публічно, у присутності службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, та представників служби управління персоналом МЗС.

Особа, яка вступає на дипломатичну службу вперше, набуває статусу посадової особи дипломатичної служби з дня публічного складення нею Присяги державного службовця. По суті, Присяга має не лише правовий, а й морально-етичний характер [141, с.32]. На морально-правовий характер Присяги державного службовця звертали увагу й адміністративні суди під час розгляду публічно-правових спорів з приводу прийняття на дипломатичну службу, її проходження та звільнення з дипломатичної служби відповідно до КАС України. Судами наголошується, що текст Присяги державного службовця свідчить про те, що в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми. Складаючи Присягу, державний службовець покладає на себе не лише службові зобов'язання, а й моральну відповідальність за їх виконання [Див.: 448; 449; 640].

Узагальнюючи викладене, слід зробити висновок про можливість виокремлення різних підходів до розуміння вступу на дипломатичну службу, зокрема: фактичного (вступ на дипломатичну службу як сукупність позитивних і негативних юридичних фактів, фактичний склад) та процедурного (вступ на дипломатичну службу як сукупність послідовних службових процедур). Поєднання таких підходів дозволяє більш комплексно проаналізувати сутність вступу на дипломатичну службу та його особливості. Процедурний аналіз вступу на дипломатичну службу показав, що недоцільною є його характеристика як стадії проходження дипломатичної служби. Вступ на дипломатичну службу уявляється більш складним, ніж стадія, процедурно-правовим утворенням. На шляху вдосконалення законодавства у частині регулювання вступу на дипломатичну службу необхідним є закріплення так званої «безпекової перевірки» – процедури перевірки особи, котра бажає вступити на дипломатичну службу, щодо відсутності обставин, які можуть перешкоджати виконанню нею посадових обов'язків під час роботи в органах дипломатичної служби.

4.2 Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України

Прийняття на дипломатичну службу осіб, які здатні професійно виконувати покладені на них обов'язки, безпосередньо залежить від вимог, які ставляться до претендентів на зайняття посад дипломатичної служби, належного визначення їх переліку та нормативно-правового врегулювання.

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності (ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу»). «Професійна компетентність» визначається як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (ст. 2 Закону «Про державну службу»). Таким чином, вимоги до претендентів на вступ на дипломатичну службу пов'язується з їх знаннями, уміннями та навичками, моральними та діловими якостями. Вони не передбачають так званої «політичної складової» (партійної належності тощо) як це, зокрема, мало місце в СРСР (характеристика особи «з політичної сторони», «глибина її політичних знань, ідейна переконаність» [296, с.5]) або сьогодні практикується у дипломатичних службах деяких іноземних держав. Як приклад можна відзначити КНР. Вимогами, які сьогодні висуваються до дипломатів КНР, є їх «належні політичні якості та поведінка» [159, с.474]. При вступі на дипломатичну службу КНР проводиться перевірка за місцем роботи або навчання кандидатів стосовно їх політичних і моральних якостей [405, с.74].

Закріплені законодавством України положення свідчать про впровадження у частині вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу засад «системи заслуг» («merit system»). Відбір на основі заслуг має виключати політичний патронаж, передбачати політично нейтральну, відкриту, змагальну процедуру з

метою обрання претендента, що є найкращим з-поміж інших за знаннями, уміннями та навичками.

Запровадження принципів «системи заслуг» у багатьох іноземних державах дозволило істотно зменшити політизацію дипломатичної служби, сприяло забезпеченню її професіоналізму, захисту дипломатичних службовців від протиправного впливу. Ще на початку ХХ ст. Президент США Т. Рузвельт у ході реформування Закордонної служби США відстоював позицію, що в основу цієї служби мають бути покладені не партійні міркування, а особисті заслуги: «Система призначення на посади і відкликання з них залежно від наданих політичних послуг цілком і повністю хибна; вона настільки носить відверто антиамериканський, антидемократичний характер; у ній закладена така потенційно руйнівна сила для життя нашої держави, що важко повірити, щоб будь-хто із розумних, добропорядних людей, знайомих із цією справою, міг би її захищати. По суті, доводи на користь «системи по заслугам» та проти «системи за послуги» не просто переконливі – вони просто неспростовні» [63, с.37]. Ми вже неодноразово звертали увагу, що політизація, будучи значною мірою отриманою у спадок від СРСР, і сьогодні є проблемою для дипломатичної служби України. Переконані, що система відбору претендентів з огляду на їх професійну компетентність, а не політичну належність сприятиме розбудові вітчизняної дипломатичної служби як професійного, політично нейтрального та стабільного інституту, забезпеченню рівного доступу громадян до дипломатичної служби.

Перш ніж розкрити зміст вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу, визначимо їх групи. У Законі «Про дипломатичну службу» закріплено, що вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, складаються із загальних та спеціальних вимог (ч. 1 ст. 13). Особа, яка претендує на вступ на дипломатичну службу, повинна відповідати загальним вимогам, встановленим Законом «Про державну службу» (ч. 2 ст. 13). Щодо переліку відповідних спеціальних вимог, то він визначений у ч. 3 ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу» [474]. Поряд із наведеним необхідно врахувати й ст. 19 Закону «Про державну службу», котра закріплює, по-перше, вимоги до особи, яка

має намір реалізувати право на державну службу, по-друге, обставини, за яких вступ на державну службу є неможливим [471].

На нашу думку, вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, можна поділити залежно від їх спрямованості на такі групи: 1) *службові* – вимоги до особи, яка має намір реалізувати право на державну службу. Вони висуваються безвідносно посади, яку бажає зайняти особа, а дотримання їх сукупності дозволяє вступити на державну (у тому числі дипломатичну) службу; 2) *посадові* – вимоги, що висуваються залежно від посади, на зайняття якої претендує особа: а) *загальні* – вимоги, що встановлюються до претендентів на зайняття посад державної (у тому числі дипломатичної) служби та передбачаються Законом «Про державну службу»; б) *спеціальні* – вимоги, що встановлюються виключно до претендентів на зайняття посад дипломатичної служби, зумовлені специфікою дипломатичної служби та передбачаються Законом «Про дипломатичну службу» [664, с.237].

Службові вимоги закріплені у ст. 19 Закону «Про державну службу»:

– *наявність громадянства України*. Громадянином України є особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. Підстави і порядок набуття та припинення громадянства України, документи, що його підтверджують, визначаються Законом України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. [468]. Іноземці та особи без громадянства не можуть вступити на дипломатичну службу України. Варто зауважити, що практика прийняття на дипломатичну службу іноземців тривалий час була поширеною серед ряду держав, у тому числі мала місце й в Україні. Історики пояснюють таке явище низкою причин (відсутність власних підготовлених кадрів; дипломатичний професіоналізм іноземців, знання ними іноземних мов; сприйняття дипломатичної професії як служби не державі, а особисто її правителю та ін.). Вчені зазначають, що «використання іноземців як дипломатів було загальною особливістю для багатьох дипломатичних систем, що відображало особистий характер служіння суверену... Дипломатична служба була космополітичною і базувалась на засадах особистої лояльності та служби, а не

громадянства... Проте вже у середині XVIII ст. загальною зростаючою тенденцією стало прийняття на службу громадян власної держави» [754, с.100, 101];

– *досягнення повноліття*. Вступити на дипломатичну службу може особа, яка досягла повноліття – 18-річного віку. У ч. 1 ст. 34 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. закріплено, що повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття);

– *вільне володіння державною мовою*. Відповідно до ст. 10 Конституції України «державною мовою в Україні є українська мова». Особа, яка має намір вступити на дипломатичну службу повинна вільно володіти українською мовою.

У ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» закріплено, що володіти державною мовою зобов'язані як державні службовці, так і особи, які претендують на зайняття посад державних службовців. З урахуванням рекомендацій Ради Європи з мовної освіти встановлено шкалу рівнів володіння державною мовою: початковий рівень А, середній рівень В та рівень вільного володіння мовою С. Державними службовцями рівень володіння державною мовою засвідчується державним сертифікатом, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови. Рівень вільного володіння підтверджується: державним сертифікатом рівня вільного володіння першого ступеня (С1); державним сертифікатом рівня вільного володіння другого ступеня (С2). Відповідний сертифікат подається особою до призначення на посаду. Іспит на рівень володіння державною мовою організовує та проводить Національна комісія зі стандартів державної мови. Ця Комісія має право делегувати повноваження з проведення іспиту на умовах та в порядку, визначеному ч. 2 ст. 48 цього Закону. Порядок проведення іспиту на рівень володіння державною мовою розробляється Національною комісією зі стандартів державної мови та затверджується Кабінетом Міністрів України [476];

– *наявність ступеня вищої освіти*. Відсутність у особи вищої освіти унеможливорює її вступ на державну (дипломатичну) службу. Закон «Про державну службу» встановлює вимогу щодо наявності ступеня вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого

бакалавра – для посад категорії «В». Перелік ступенів вищої освіти визначений у ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р.: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор мистецтва, доктор наук [464].

Крім дотримання наведених вище вимог, право на державну службу може бути реалізоване особою *за відсутності обставин, які унеможливають вступ на державну службу*. На державну (у тому числі дипломатичну) службу не може вступити особа, яка: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, протягом 3-х років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 7) підпадає під заборону, встановлену Законом «Про очищення влади» [471].

Загальні посадові вимоги до претендентів на зайняття посад дипломатичної служби слід визначати відповідно до Закону «Про державну службу». У ст. 20 цього Закону загальні вимоги встановлюються залежно від категорії посади державної служби – «А», «Б» та «В». До них віднесені: 1) *загальний стаж роботи* – вимога до претендентів на зайняття посад категорії «А» (не менше 7 років). Під загальним стажем розуміють сумарну тривалість роботи робітником або службовцем, або в іншій суспільно-корисній діяльності, якщо їх включення в трудовий стаж передбачено чинним законодавством [417, с.55]; 2) *досвід роботи*, крім претендентів на зайняття посад категорії «В». Зокрема, вимагається: а) для претендентів на зайняття посад категорії «А» – досвід на посадах категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як 3 роки; б) для претендентів на зайняття посад категорій «Б» – досвід роботи на посадах категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах

місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності; 3) *вільне володіння державною мовою*; 4) *володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи* (англійська або французька), – вимога до претендентів на зайняття посад категорії «А». У переліку загальних вимог до претендентів на зайняття посад категорії «В» передбачено також наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення.

Спеціальні посадові вимоги зумовлені особливостями організації та функціонування дипломатичної служби. Вони закріплюються у ч. 3 ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу» та деталізуються у наказі МЗС «Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» від 18.09.2019 р. Аналіз змісту цього наказу свідчить, що він присвячений не лише спеціальним вимогам, а є спробою систематизувати усю сукупність загальних та спеціальних вимог. Закріпленням спеціальним вимогам властива внутрішня диференціація. У їх межах можна виділити ті, що ставляться до претендентів на зайняття: а) виключно дипломатичних посад; б) як дипломатичних, так і адміністративних посад. Розкриємо такі спеціальні вимоги:

– *наявність вищої освіти із ступенем не нижче магістра* є вимогою, яка ставиться до претендентів на зайняття дипломатичних посад незалежно від їх категорії. Щодо спеціальностей, за якими вимагається відповідна вища освіта, то вони залежать від конкретного виду дипломатичної посади, яку має намір зайняти особа, а відповідно – повноважень, які нею передбачені. Можна виділити спеціальності галузі знань «Міжнародні відносини» (291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії», 292 «Міжнародні економічні відносини», 293 «Міжнародне право»), спеціальність 081 «Право» та ін.;

– *володіння відповідним рівнем професійної компетентності згідно із вимогами, визначеними МЗС*. Вимоги до компетентності визначаються окремо для осіб, які претендують на зайняття посад дипломатичної служби: 1) категорії «Б» (лідерство – до осіб, які претендують на зайняття посад керівників самостійних підрозділів; прийняття ефективних рішень; комунікація та взаємодія;

впровадження змін; управління організацією роботи та персоналом; особиста та соціальна відповідальність); 2) категорії «В» з виконанням дипломатичних функцій; 3) категорії «В» з виконанням консульських функцій; 4) категорії «В» з виконанням функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби. Вимоги до компетентності до претендентів на зайняття посад категорії «В» є однаковими за складовими: якість виконання поставлених завдань, командна робота та взаємодія, сприйняття змін, особиста та соціальна відповідальність. При цьому компоненти таких складових різняться залежно від функцій, виконання яких передбачається за посадою (дипломатичні, консульські функції, функції з адміністративно-технічного забезпечення).

МЗС встановлені також вимоги до професійних знань претендентів, які охоплюють: а) знання Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції»; б) знання спеціального законодавства, пов'язаного із завданнями та змістом роботи; в) професійні знання, необхідні для виконання завдань у відповідній сфері діяльності органів дипломатичної служби; г) країнознавство (для осіб, які претендують на заняття посад у ЗДУ) [480];

– *володіння іноземними мовами в обсязі, необхідному для виконання посадових обов'язків.* У Законі використано форму множини («іноземними мовами»), а тому йдеться про володіння як мінімум двома такими мовами. Вимога щодо володіння іноземними мовами традиційно вважається однією із найважливіших. Це пов'язано із необхідністю використання посадовими особами дипломатичної служби іноземних мов при виконанні посадових обов'язків, безпосередніми їх контактами з представниками іноземних держав, здійсненню професійної діяльності в умовах іншомовного середовища (у період довготермінового відрядження). Іноземні мови для дипломатичних службовців, за словами американських фахівців, є тим самим, що зброя для військовослужбовців [772, с.168].

У наказі МЗС окреслені іноземні мови, володіти якими мають претенденти на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В». Такими є: а) одна із офіційних мов Ради Європи, що необхідна для виконання посадових обов'язків; б) інша іноземна мова (крім державної мови держави-агресора), що необхідна для

виконання посадових обов'язків. Вимога щодо володіння відповідною іншою (другою) іноземною мовою встановлюється не до всіх претендентів на зайняття посад дипломатичної служби категорії «Б», а лише до тих, що претендують на зайняття таких посад у ЗДУ та структурних підрозділах апарату МЗС, що утворені для забезпечення виконання завдань та функцій МЗС із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин. Іншим винятком є претенденти на зайняття посад категорії «В» з виконанням функцій адміністративно-технічного забезпечення – для них наказом МЗС встановлюється вимога щодо володіння або однією з офіційних мов Ради Європи, або іншою іноземною мовою (крім державної мови держави-агресора) [480].

Конкретні іноземні мови та рівень володіння ними, що є необхідним для виконання обов'язків за посадою, зазначаються в умовах проведення конкурсу. Зокрема, аналіз конкурсів на зайняття посад у ЗДУ свідчить, що такими мовами визначаються, як правило: 1) англійська мова; 2) іноземна мова, що є мовою держави перебування або інша іноземна мова (крім державної мови держави-агресора). Рівні володіння мовами встановлюються переважно у форматі «B2 + B1» (згідно із Загальноєвропейськими рекомендаціями з мовної освіти). Як приклад наведемо вимоги, що визначались умовами конкурсу на зайняття посади третього секретаря Посольства України в Угорщині (наказ МЗС від 08.01.2020 р. [410]): володіння англійською мовою – на рівні не нижче B1; володіння угорською мовою – на рівні не нижче B2 або B1 за умови, що англійська на рівні не нижче B2.

Механізм визначення рівня володіння іноземною мовою врегульований наказом МЗС «Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби» від 21.11.2019 р. Визначення рівня володіння іноземною мовою здійснює Центр мовної підготовки Державного навчально-наукового закладу післядипломної освіти «Дипломатична академія України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ» (далі – ДАУ). Відповідно до глобальної шкали Загальноєвропейських рекомендацій з мовної освіти встановлюються такі рівні володіння іноземною мовою: A1, A2, B1,

B2, C1, C2 (F – нульовий рівень володіння). За результатами визначення рівня володіння іноземною мовою учаснику видається довідка або сертифікат встановленої форми. Рівень володіння іноземною мовою може бути підтверджено шляхом подання учасником оригіналу сертифіката, що посвідчує складання міжнародного іспиту (тесту) щодо володіння іноземною мовою, за умови наявності такого сертифіката у встановленому переліку. Перелік сертифікатів, що посвідчують складання міжнародних іспитів (тестів) та підтверджують рівень володіння іноземною мовою, визначається МЗС [488].

– *стан здоров'я, який дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження, підтверджений документом, виданим у встановленому законодавством порядку.* Влучними є слова Надзвичайного і Повноважного Посла П. Д. Сардачука: «дипломати – заручники своєї професії..., кочівники, бо всю свою дипломатичну службу мусять мандрувати світом» [560, с.9]. Відповідно до законодавства посадові особи дипломатичної служби з урахуванням рівня їх професійної компетентності та службової необхідності підлягають ротації та направляються у довготермінове відрядження, у тому числі до держав з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією. Ефективне виконання посадових обов'язків в умовах періодичних відряджень та тривалого перебування на території іноземних держав (не завжди із нормальними кліматичними умовами і стабільною безпековою ситуацією) вимагає від посадових осіб дипломатичної служби належного стану здоров'я. Привертає увагу, що сьогодні відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, присвячений медичному огляду осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу. Вважаємо, що відповідні питання мають бути врегульовані у спільному наказі МЗС та Міністерства охорони здоров'я України;

– *відсутність обставин, що можуть перешкодити виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби.* Встановлення цієї спеціальної вимоги насамперед покликане запобігти прийняттю на дипломатичну службу осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці, є підвищено вербувально уразливими для іноземних

спецслужб у силу сімейного стану, родинних зв'язків або інших особливостей. Як видається, підтвердження факту відсутності обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків в органах дипломатичної служби, має здійснюватися МЗС у тісній взаємодії із Службою безпеки України та Службою зовнішньої розвідки України. З метою недопущення довільного тлумачення формулювання «обставини, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків», по-перше, необхідно ретельне опрацювати питання щодо того, які саме обставини варто вважати такими, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків; по-друге, перелік відповідних обставин (як і порядок встановлення їх відсутності) повинен бути нормативно визначений.

Подібні вимоги безпекового характеру встановлюються законодавством низки іноземних держав. Наприклад, згідно зі ст. 7 Закону Японії «Про службовців міністерства закордонних справ» співробітниками цього Міністерства не можуть бути особи, які перебувають у шлюбі з іноземними підданими [415, с.133]. До обмежень, пов'язаних зі вступом на дипломатичну службу РФ та її проходженням, належать: наявність громадянства іншої держави або відсутність громадянства РФ у чоловіка (дружини) громадянина, який вступає на дипломатичну службу або її проходить; припинення громадянства РФ таким чоловіком (дружиною); отримання чоловіком (дружиною) громадянства іншої держави [161, с.201]. У п. 18 Положення про дипломатичну службу Республіки Білорусь закріплено таке: обставиною, яка перешкоджає вступу на дипломатичну службу або її проходженню, може бути належність до іноземного громадянства чоловіка (дружини), батьків або дітей, у тому числі усиновлених, пасинка та падчерки, які спільно проживають з дипломатичним працівником чи кандидатом на вступ на дипломатичну службу [389].

Окремо варто зупинитись на *спеціальних вимогах до осіб, які претендують на зайняття посади Державного секретаря МЗС*. Статус Державного секретаря МЗС є дещо відмінним від державних секретарів інших міністерств. Його посада належить до дипломатичних посад категорії «А» та є найвищою з-поміж

дипломатичних посад. Державний секретар МЗС здійснює повноваження керівника державної служби стосовно посадових осіб дипломатичної служби.

Спеціальні вимоги до претендентів на зайняття посади Державного секретаря МЗС мають враховувати особливості його правового статусу (як державного секретаря міністерства та дипломатичного службовця). Вони повинні охоплювати: 1) спеціальні вимоги, що встановлюються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» від 22.07.2016 р. [503] (вимоги до компетентності: лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність та дотримання правил етичної поведінки, абстрактне мислення; професійні знання та ін.); 2) спеціальні вимоги, визначені ч. 3 ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу».

Підсумовуючи, наголосимо, що забезпечення професіоналізму дипломатичної служби України безпосередньо залежить від наукового обґрунтування та законодавчого визначення вимог до осіб, які претендують на вступ на службу. Правове регулювання вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу здійснюється низкою нормативно-правових актів, основу яких складають закони «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу». У свою чергу актуальним завданням є розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які б деталізували особливості окремих спеціальних вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу (перелік обставин, які можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків в органах дипломатичної служби, та порядок встановлення їх відсутності; питання медичного огляду та ін.).

4.3 Конкурсна процедура при вступі на дипломатичну службу України

Конкурс за умови його неупередженого та прозорого проведення кваліфікованою конкурсною комісією є найкращою процедурою оцінювання претендентів на вступ на дипломатичну службу, відбору осіб, які за своїми знаннями, уміннями та навичками, моральними та діловими якостями здатні

професійно виконувати посадові обов'язки. Конкурс краще від інших процедур дає змогу забезпечити рівний доступ на дипломатичну службу, запобігання політизації та корупційним проявам при відборі громадян для призначення на посади дипломатичної служби. У зв'язку з цим дослідження конкурсу при вступі на дипломатичну службу, вироблення пропозицій щодо вдосконалення його організації та правового забезпечення за сучасних умов набуває важливого значення.

Насамперед варто зауважити, що призначення на посади дипломатичної служби за результатами конкурсу є основним, але не єдиним шляхом вступу громадян України на дипломатичну службу. Вступ на дипломатичну службу шляхом призначення за результатами конкурсу не поширюється на визначені Законом «Про дипломатичну службу» випадки, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України [474]. Мова йде про дипломатичні посади категорії «А», за винятком посади Державного секретаря МЗС. Відповідно до ч. 3 ст. 14 Закону «Про дипломатичну службу» Президент України за поданням Міністра закордонних справ України призначає на посади та звільняє з посад: а) Надзвичайного і Повноважного Посла України; б) Надзвичайного і Повноважного Посла України з резиденцією в Києві; в) Постійного представника України при міжнародній організації; г) Представника України при міжнародній організації; г) Главу Місії України при міжнародній організації.

Зайняття інших посад – посад дипломатичної служби, призначення на які здійснює Кабінет Міністрів України (посади Державного секретаря МЗС – дипломатичної посади категорії «А») та Державний секретар МЗС (посади дипломатичної служби категорій «Б» та «В»), відбувається на конкурсних засадах. При цьому особливістю дипломатичної служби України є те, що у ній мають місце два види конкурсів, які умовно можуть бути названі внутрішнім та зовнішнім конкурсом.

Внутрішній конкурс проводиться Конкурсною комісією МЗС з метою визначення кандидатів із-поміж посадових осіб дипломатичної служби для заповнення посад дипломатичної служби у порядку ротації. Порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби визначається МЗС (Наказ МЗС «Про

затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. [500]). *Зовнішній конкурс* проводиться Конкурсною комісією МЗС з метою відбору кандидатів з усіх бажаючих (як посадових осіб дипломатичної служби, так і громадян поза системою дипломатичної служби) для заповнення посад дипломатичної служби в порядку, визначеному Законом «Про державну службу» (деталізується в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. [497]). Вступ громадян України на дипломатичну службу пов'язується саме із зовнішнім конкурсом.

Важливим питанням є співвідношення внутрішніх та зовнішніх конкурсів у дипломатичній службі. Воно пов'язане із визначенням випадків, у яких приймається рішення про оголошення та проведення зовнішнього конкурсу, що може передбачати відбір громадян України для вступу на дипломатичну службу. При характеристиці співвідношення внутрішніх і зовнішніх конкурсів у дипломатичній службі базового значення має положення, закріплене у ч. 3 ст. 12 Закону «Про дипломатичну службу»: *«у разі неможливості заповнення посади дипломатичної служби у порядку ротації проводиться конкурс на зайняття посади дипломатичної служби у порядку, встановленому Законом України «Про державну службу»*. Таким чином, першочергово вирішується питання про заповнення посади дипломатичної служби у порядку ротації (внутрішнім кадровим ресурсом – особами, які вже проходять дипломатичну службу) і лише за умови неможливості її заповнення у порядку ротації (шляхом внутрішнього конкурсу) залучається зовнішній кадровий ресурс – оголошується зовнішній конкурс на зайняття посад дипломатичної служби у порядку, що встановлений Законом «Про державну службу» [667, с. 178].

Визначимо види зовнішніх конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби та охарактеризуємо випадки, у яких вони оголошуються, з огляду на встановлене законодавством співвідношення внутрішніх та зовнішніх конкурсів:

1) *зовнішній конкурс при заміщенні посад у ЗДУ*. Участь посадової особи дипломатичної служби у ротації може бути як за її ініціативою, так і за

пропозицією Державного секретаря МЗС. Насамперед у ході формування проекту Плану ротації ЗДУ Конкурсною комісією МЗС проводиться внутрішній конкурс. Формування проекту Плану ротації ЗДУ здійснюється за такими етапами: а) подання посадовими особами заяв на ім'я Державного секретаря МЗС до служби управління персоналом МЗС, а також внесення керівниками ЗДУ пропозицій щодо кандидатур на заміщення посад, що вивільняються в ЗДУ; б) опрацювання службою управління персоналом МЗС заяв кандидатів на заміщення посад у ЗДУ; в) формування рейтингового списку кандидатів; г) розгляд кандидатур Конкурсною комісією МЗС та внесення рекомендацій Державному секретареві МЗС.

Якщо неможливо заповнити посаду в ЗДУ за результатами розгляду кандидатур Конкурсною комісією МЗС та у Плані ротації ЗДУ залишилися посади, на які не визначено кандидатів, застосовуються можливості інституту «імперативної» ротації, що передбачає: а) внесення службою управління персоналом МЗС рекомендацій Державному секретареві МЗС щодо можливості заповнення таких посад посадовими особами з урахуванням вимог ч. 2 ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу»; б) розгляд таких рекомендацій Державним секретарем МЗС та внесення ним пропозиції про участь у ротації відповідній посадовій особі згідно з ч. 2 ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу»; в) розгляд посадовою особою пропозиції Державного секретаря МЗС про участь у ротації та повідомлення нею про свою згоду або відмову від такої пропозиції. У разі відмови чи ненадання позиції посадова особа вважається такою, що відмовилася від участі у ротації. Порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби від 18.10.2018 р. передбачає, що *в разі неможливості заповнення посади дипломатичної служби у порядку ротації служба управління персоналом МЗС вносить на розгляд Державному секретареві МЗС пропозиції щодо проведення конкурсу на зайняття такої посади у порядку, встановленому Законом «Про державну службу»*. Отже, рішення про проведення зовнішнього конкурсу може бути прийняте лише: по-перше, після заповнення посад в ЗДУ у результаті проведення внутрішнього конкурсу; по-друге, за

результатами розгляду посадовими особами пропозицій Державного секретаря МЗС про участь у ротації;

2) *зовнішній конкурс при заміщенні посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України.* Аналогічно до ЗДУ, в МЗС та представництвах МЗС на території України першочергово вживаються заходи з метою заповнення посад дипломатичної служби у порядку ротації. Формування проекту Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України передбачає проведення внутрішнього конкурсу та включає: а) подання посадовими особами заяв на ім'я Державного секретаря МЗС до служби управління персоналом МЗС про розгляд кандидатур на заміщення посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, а також внесення керівниками структурних підрозділів апарату МЗС та представництв МЗС на території України пропозицій щодо заміщення таких посад; б) опрацювання службою управління персоналом МЗС заяв кандидатів на заміщення посад, що вивільняються в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України; в) формування рейтингового списку кандидатів; г) розгляд кандидатур Конкурсною комісією МЗС та внесення рекомендацій Державному секретарю МЗС.

Крім того, посади, які вивільнюються у порядку ротації в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, можуть бути заповнені шляхом переведення на них посадових осіб у порядку просування по службі. Керівники структурних підрозділів апарату МЗС або представництв МЗС на території України вносять на розгляд Конкурсної комісії МЗС пропозиції про переведення посадових осіб на посади, що вивільняються у порядку ротації. Рішення про переведення посадових осіб на посади в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, що вивільняються у порядку ротації, приймається Державним секретарем МЗС на підставі рекомендацій Конкурсної комісії МЗС шляхом затвердження Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України. Особливістю є те, що *конкурс у порядку, встановленому законодавством про державну службу (зовнішній конкурс), на зайняття посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, що вивільнюються у порядку*

ротації, оголошується, якщо ці посади не можуть бути заміщені посадовими особами дипломатичної служби.

Кількість зовнішніх конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби в ЗДУ зазвичай перевищує кількість таких конкурсів в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України. Так, у 2019 р. у системі дипломатичної служби було проведено 147 зовнішніх конкурсів, із них в апараті МЗС – 48, в представництвах МЗС на території України – 2, в ЗДУ – 97. У 2020 р. було проведено 54 зовнішні конкурси, серед яких в апараті МЗС – 12, в представництвах МЗС на території України – 0, в ЗДУ – 42¹. Таке співвідношення кількості конкурсів у внутрішньодержавних органах дипломатичної служби та ЗДУ зумовлюється низкою чинників. Одним із них є необхідність заміщення посад в ЗДУ громадянами зі знанням специфічної іноземної мови, які не завжди можуть бути відібрані з-поміж персоналу МЗС та представництв МЗС на території України.

З нашого погляду, питання, які стосуються видів конкурсів у дипломатичній службі, відносяться до таких, які необхідно було б більш детально врегулювати на рівні Закону «Про дипломатичну службу». Зокрема, варто чітко визначити випадки, у яких на зайняття посад дипломатичної служби проводиться внутрішній або зовнішній конкурс. При цьому одним із випадків проведення зовнішнього конкурсу має бути визначено зайняття посади Державного секретаря МЗС, адже цю посаду недоцільно зараховувати до посад, які заміщуються в порядку ротації.

Як приклад врегулювання видів конкурсів у дипломатичній службі на рівні закону можна навести досвід Естонії. Розділ 3 Глави 5 Закону Естонії «Про службу в органах зовнішніх зносин» від 10.05.2006 р. називається «Заповнення вакантної посади». У ст. 86 визначені способи заповнення вакантних посад: а) у порядку публічного конкурсу; б) у порядку внутрішньовідомчого конкурсу; в) без конкурсу або у вигляді направленої пропозиції. При цьому ст.ст. 87, 88, 89 присвячені регулюванню окремих способів заповнення вакантних посад [Див.: 390].

Орган дипломатичної служби, на зайняття посади в якому проводиться зовнішній конкурс, є не єдиним критерієм для поділу зовнішніх конкурсів на

¹ За інформацією, наданою МЗС (станом на 24.09.2020).

види. Зовнішні конкурси можна поділяти на види залежно від посад, на зайняття яких вони проводяться: 1) конкурс на зайняття дипломатичної посади категорії «А» (посади Державного секретаря МЗС); 2) конкурс на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В». Ці конкурси відрізняються низкою особливостей, зокрема: а) рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади Державного секретаря МЗС приймає Кабінет Міністрів України, на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» – Державний секретар МЗС (керівник державної служби відносно посадових осіб дипломатичної служби); б) конкурс на зайняття посади Державного секретаря МЗС проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби, на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» – Конкурсна комісія МЗС; в) переможця конкурсу на зайняття посади Державного секретаря МЗС визначає Кабінет Міністрів України, на заняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» – Державний секретар МЗС. Можна виділити також певні процедурні відмінності.

З нашої позиції, проведення конкурсу на зайняття посади Державного секретаря МЗС таким суб'єктом, як Комісія з питань вищого корпусу державної служби, є доцільним. Державний секретар МЗС є керівником державної служби відносно посадових осіб дипломатичної служби, реалізує повноваження з управління державною службою, які загалом є типовими для державних секретарів інших міністерств. До того ж це єдина дипломатична посада категорії «А», заміщення якої передбачає проведення конкурсу. У зв'язку з цим не вважаємо за необхідне ставити питання про утворення окремого органу, який би реалізував повноваження аналогічні до Комісії з питань вищого корпусу державної служби відносно дипломатичних посад категорії «А». Подібну позицію розділяє і більшість опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби: на думку 58,7 % респондентів, утворення окремого колегіального органу, на який би покладались завдання з управління проходженням служби дипломатичними службовцями категорії «А» (на кшталт Комісії з питань вищого корпусу дипломатичної служби), не є доцільним. У зарубіжних країнах існує практика відбору дипломатів конкурсними комісіями державної служби. Наприклад, у

Великій Британії конкурсний відбір дипломатичних службовців здійснює Комісія державної служби, до якої входять представники Форін офісу [402, с.17].

Варто звернути увагу, що особливості проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» врегульовані окремим розділом у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. [497]. Натомість специфіка проведення конкурсу на зайняття посади Державного секретаря МЗС у цій постанові Кабінету Міністрів України не визначена, що зумовлює необхідність звернення до загальних положень конкурсної процедури, які стосуються всіх державних службовців категорії «А» (зокрема державних секретарів міністерств). Однак Державний секретар МЗС є дипломатичним службовцем. До претендентів на зайняття цієї посади мають висуватись як загальні, так і спеціальні вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, що визначені ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу». На нашу думку, загальна конкурсна процедура не дозволяє повною мірою встановити відповідність претендентів на зайняття посади Державного секретаря МЗС спеціальним вимогам, що визначені Законом «Про дипломатичну службу». У зв'язку з цим вважаємо, що у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. доцільно визначити особливості проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби не лише категорій «Б» та «В», а й категорії «А» (посади Державного секретаря МЗС).

У адміністративно-правовій науці пропонувались різні підходи до виділення стадії конкурсної процедури при вступі на державну службу. Так, О. С. Продаєвич виокремлював такі стадії конкурсної процедури: 1) підготовка конкурсу (етапи: оголошення про конкурс; прийом документів; допуск до участі в конкурсі); 2) конкурсний іспит та співбесіда; 3) прийняття рішення; 4) оскарження рішення; 5) виконання рішення [527, с.12]. О. П. Єфремова як стадії конкурсу виділяла: а) аналітичну стадію; б) стадію ухвалення рішення; в) стадію виконання ухваленого рішення: публікація оголошення про проведення конкурсу; прийом документів і їх попередній розгляд; проведення іспиту та відбір кандидатів (організаційна

підготовка до іспиту, складення конкурсного іспиту, оцінювання та підбиття підсумків іспиту); г) стадію закріплення ухваленого рішення; г) стадію оскарження рішення [188, с.12].

При визначенні стадій конкурсної процедури у разі вступу на дипломатичну службу виходимо з того, що проведення конкурсного відбору кандидатів та призначення переможця на посаду є окремими службовими процедурами. Відповідно, у конкурсній процедурі не виділяємо стадії, що пов'язана із призначенням особи на посаду. Це відповідає положенням оновленого законодавства про державну службу, котре пов'язує завершення конкурсної процедури лише із визначенням керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу (особи, яка за умови успішного завершення інших процедур, буде призначена на посаду) та оприлюднення результатів конкурсу.

Ґрунтуючись на наведених міркуваннях, можна виокремити такі обов'язкові стадії процедури конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби: а) підготовча стадія; б) центральна (оцінювально-рейтингова) стадія; в) підсумкова або дискреційно-визначальна стадія. Факультативною є стадія оскарження. Визначимо етапи основних стадій на прикладі конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В».

1. Підготовча стадія охоплює такі етапи: а) прийняття рішення про оголошення конкурсу; б) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; в) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі.

Привертає увагу, що диференціація регулювання інформації, яка подається претендентами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В», практично відсутня. На наше переконання, конкурсна процедура має, по-перше, забезпечувати оцінювання та встановлення відповідності кандидата загальним і спеціальним вимогам, які висуваються до претендентів на вступ на дипломатичну службу; по-друге, створювати передумови для реалізації інших процедур вступу на дипломатичну службу (проведення спеціальної перевірки відносно претендента, «безпекової перевірки» – щодо наявності обставин, які можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в органах

дипломатичної служби тощо). Розвиваючи цю думку, вважаємо недоліком те, що на підготовчій стадії конкурсу не передбачається подання претендентами інформації, яка б стосувалась таких спеціальних вимог до претендентів на вступ на дипломатичну службу: а) стану здоров'я, який дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження, підтверджений документом, виданим у встановленому законодавством порядку; б) відсутності обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби (п. 4 та п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу»).

Уявляється, що поряд із загальною інформацією претендент на зайняття посади дипломатичної служби має також подавати: 1) інформацію про підтвердження стану здоров'я, який дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження; 2) заяву, у якій повідомляє, що відносно нього відсутні обставини, які можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби, та згоду на проведення відповідної перевірки. Своєю чергою реалізація таких пропозицій потребує попереднього врегулювання на підзаконному рівні: по-перше, питань медичного огляду претендентів на вступ на дипломатичну службу щодо підтвердження стану здоров'я, який дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження; по-друге, переліку обставин, які можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в органах дипломатичної служби, та порядку встановлення їх відсутності.

2. *Центральна стадія* передбачає оцінювання Конкурсною комісією МЗС кандидатів на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» та складення загального рейтингу кандидатів. Конкурсна комісія МЗС утворюється Державним секретарем МЗС у складі не менше п'яти осіб. До її складу можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники МЗС. Крім того, до неї можуть залучатися в порядку, установленому НАДС, також представники громадських об'єднань, що діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання». Варто погодитись із Д. В. Приймаченком, що залучення громадськості лише позитивно відзначиться на відборі осіб для вступу на державну службу [454, с.71].

Центральна стадія охоплює такі етапи: а) проведення тестування та визначення його результатів; б) визначення рівня володіння іноземною мовою; в) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів; г) проведення співбесіди та визначення її результатів. г) складення загального рейтингу кандидатів. Конкурсна комісія МЗС визначає 5 кандидатур, які набрали найбільшу загальну кількість балів у загальному рейтингу, з метою допущення до наступного етапу конкурсу. Конкурсна комісія вносить Державному секретареві МЗС пропозиції відносно визначених кандидатур або інформацію про їх відсутність.

3. Підсумкова або дискреційно-визначальна стадія охоплює такі етапи: а) визначення керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу. З метою визначення переможця (переможців) конкурсу Державний секретар МЗС (або за його рішенням уповноважена особа) проводить співбесіду з кожним кандидатом, визначеним Конкурсною комісією МЗС. Після співбесіди з усіма кандидатами Державний секретар МЗС приймає рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність. Переможцем може бути обраний будь-який кандидат незалежно від його позиції в рейтингу, що визначений Конкурсною комісією МЗС. При цьому законодавство містить досить усичене регулювання співбесіди із керівником державної служби в державному органі (не визначено складових професійної компетентності, які підлягають оцінці; чітких критеріїв, які мають братись за основу при оцінюванні кандидатів та визначенні переможця (переможців) конкурсу, тощо). Наведене свідчить, що Державний секретар МЗС наділений дискреційними повноваженнями щодо визначення переможця (переможців) конкурсу; б) оприлюднення результатів конкурсу.

4. Стадія оскарження. Законом «Про державну службу» передбачений судовий порядок оскарження рішень конкурсних комісій. Кандидати, які не визначені переможцями конкурсу, мають право оскаржити рішення Конкурсної комісії МЗС до адміністративного суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати (ч. 6 ст. 28).

Варто наголосити, що конкурсна процедура зайняття посад дипломатичної служби нещодавно зазнала змін. Це пов'язано із новаціями щодо конкурсної

процедури у державній службі, запровадженими Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. Проте не всі із таких новацій заслуговують на схвалення. На нашу думку, негативними та несвоєчасними є зміни, що пов'язані із переглядом юридичного значення рішень конкурсних комісій та порядком визначення переможця (переможців) конкурсу. За первинних нормативних положень Конкурсна комісія МЗС визначала переможцем конкурсу ту особу, яка зайняла найвище місце у рейтингу, і Державний секретар МЗС саме її призначав на посаду. За чинного ж законодавства, як наголошувалось вище, Конкурсна комісія МЗС лише визначає до 5 осіб, які у результаті конкурсу зайняли найвищі місця у рейтингу, і вносить Державному секретареві МЗС відповідні пропозиції. На підставі пропозицій та за результатами співбесіди Державний секретар МЗС уповноважений на власний розсуд визначати переможцем конкурсу будь-якого кандидата із рейтингу та призначати його на посаду дипломатичної служби.

Подібний підхід відносно визначення переможця конкурсу на зайняття посад державної служби використовується в іноземних державах. Проте, з нашого погляду, запровадження такого підходу в сучасних українських реаліях має низку недоліків. По-перше, істотно посилюється і без того значна політизація та роль суб'єктивного фактору у відборі кандидатів на вступ на дипломатичну службу. Дискреційні повноваження Державного секретаря МЗС хоч і обмежуються списком кандидатів із рейтингу Конкурсної комісії МЗС, проте існує значний ризик фактичного відходу від концепції «відібрати кращого на основі заслуг» («merit system») в сторону концепції «відібрати кращого на основі політичної відданості» («patronage system»). Як переконливо доводив Ж. Зіллер, явище політизації державної адміністрації пов'язується із впливом політики на набір державних службовців та перебіг їх кар'єри [205, с.369]. За наявного в Україні підходу створюються сприятливі умови для зловживань та корупції, а отже, для зайняття посад дипломатичної служби громадянами, які не були найбільш достойними за професійною компетентністю серед інших кандидатів.

По-друге, закріплений підхід може істотно знизити довіру до конкурсу як відкритого та неупередженого інституту, що здатен відібрати найдостойніших кандидатів для вступу на дипломатичну службу, негативно відзначитись на мотивації громадян у виборі дипломатичної служби як місця свого працевлаштування, як наслідок – створити перешкоди для поповнення служби професійними кадрами. Принагідно також нагадаємо, що одними з найбільших проблем на шляху ефективного функціонування дипломатичної служби опитані нами посадові особи дипломатичної служби відзначали як недостатній професіоналізм кадрів, так і політичний тиск та заполітизованість.

У розрізі питання, що розглядається, можна звернутись до актів «м'якого права» та напрацювань аналітично-експертних організацій. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» від 24.02.2000 р. передбачають, що системи та процедури прийняття на публічну службу мають бути відкритими та прозорими, а їхні правила і норми – зрозумілими. Вони повинні забезпечити зайняття посад *тими кандидатами, чий якості найкраще відповідають конкретним потребам* відповідного підрозділу чи організації [539, с.700]. Експерти програми SIGMA узагальнюють, що процедури набору персоналу, встановлені в системах державної служби країн-членів ЄС, намагаються поєднати два принципи: а) право на рівний доступ кожного кваліфікованого громадянина до державної служби; б) зацікавленість державного управління у відборі на державну службу найкращих кандидатів (принцип заслуг). При цьому підкреслюється, що особлива роль принципу рівного доступу, заснованого на заслугах, відводиться у державах із давніми традиціями деспотичних політичних режимів. Дія принципів має забезпечуватися формальними правилами з метою викорінення колишньої практики кумівства, політичного патронажу, продажності у працевлаштуванні на державні посади [756].

На наше переконання, на сучасному етапі розвитку дипломатичної служби України, що отримала у спадок від СРСР істотну політизацію, варто використовувати модель конкурсу, яка передбачає відбір та визначення переможців незалежними конкурсними комісіями за умови жорсткого забезпечення політичної нейтральності

процедури, усунення впливу суб'єкта призначення на визначення переможця конкурсу. У цьому контексті корисним є досвід держав Східної Європи, у яких донедавна мала місце надмірна політизація державного апарату. Як приклад відзначимо Чехію. У § 19 Закону Чехії «Про службу» від 26.04.2002 р., що поширює дію і на дипломатичних службовців, закріплено таке: а) конкурсна комісія складає список заявників у порядку місць, які вони зайняли у результаті конкурсного відбору; б) якщо заявник, який зайняв краще місце у списку, не виявляє інтересу до прийняття на підготовку до служби, таке право переходить до наступних заявників згідно з їхніми місцями, які вони зайняли під час конкурсу [539, с.282].

Важливою проблемою, яка заслуговує на увагу, є доцільність проведення конкурсу при зайнятті дипломатичних посад категорії «А», призначення на які здійснює Президент України. Вступ на такі посади здійснюється шляхом призначення Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України без проведення конкурсного відбору. У сучасній літературі призначення як спосіб заміщення посад називають однією із головних засад бюрократії [78, с.69]; проявом централізму, навіть тоді, коли воно відбувається з урахуванням думки громадських організацій чи інших суб'єктів [187, с.39].

Як уже зазначалося, дипломатичні посади категорії «А», призначення на які здійснює Президент України, є особливими. Ми їх відносимо до вищого корпусу дипломатичної служби адміністративно-політичного типу, адже вони мають ознаки як політичних, так і адміністративних посад. Це проявляється на їх діяльності, порядку призначення і звільнення та ін.

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить, що у державах світу мають місце різні підходи щодо встановлення умов та порядку призначення керівників дипломатичних представництв. Наприклад, посол або постійний представник Норвегії призначається королівським указом за поданням Міністра закордонних справ. Останній же визначає кандидатуру посла (постійного представника), по-перше, після розгляду комісією документів від кандидатів, по-друге, за результатами проведення з ними співбесіди [211, с.143]. Законом Литви передбачено, що

прийняття на дипломатичну службу здійснюється за конкурсом, крім встановлених винятків, серед яких призначення дипломатичного представника [383].

Законодавством США хоч і встановлені вимоги до претендентів на посади керівників місій, проте вказується на можливість призначення на такі посади осіб не з числа кар'єрних членів Закордонної служби США. Згідно ст. 302 Закону США «Про закордонну службу» від 1980 р. Президент США за порадою та згодою Сенату може призначити особу керівником місії, послом або послом з особливих доручень.

Закріплено, що особа, яка призначається на посаду керівника місії, повинна мати високий рівень компетентності, включаючи глибокі знання та здатність використовувати основну мову або діалект держави перебування, знання та розуміння її історії, культури, економічних і політичних інститутів, інтересів держави та її населення. Встановлено, що посади керівників місій мають, як правило, заміщуватись кар'єрними членами Закордонної служби, «хоча обставини час від часу вимагають призначення кваліфікованих осіб, які не належать до кар'єрних членів Служби». При цьому робиться акцент на відборі осіб з огляду на їх професіоналізм, закріплюється, що «внески до політичних кампаній не повинні бути фактором при призначенні особи керівником місії» [765].

Існує точка зору, що політик з огляду на його якості та політичний досвід здатний краще від бюрократичного службовця встановлювати і підтримувати довірчі відносини із вищим політичним керівництвом держави перебування, що позитивно відзначається на розвитку міждержавних взаємин. Можна відзначити думки основоположника концепції раціональної бюрократії М. Вебера. У главі «Панування чиновників у зовнішній політиці» збірки «До політичної критики чиновництва та партійного життя» вчений пояснював прорахунки німецької зовнішньої політики («дипломатичні поразки») саме «пануванням консервативного чиновництва, яке у вирішальні моменти призначало осіб, просякнутих чиновницьким духом, на керівні пости, куди варто було призначати політиків, тобто людей, навчених у політичній боротьбі зважувати можливі наслідки публічно виголошеного слова та, перш за все, володіли властивому провідному

політику почуттям відповідальності, а не притаманним чиновнику доцільним на його місці, але тут пагубним почуттям обов'язку субординації» [86, с.159-160].

Вважаємо, що існують як переваги, так і недоліки передбаченого законодавством України порядку позаконкурсного зайняття дипломатичних посад, призначення на які здійснює Президент України. Однак такий порядок є допустимим. З позиції більшості опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби (67,3 %), проведення конкурсу на заміщення дипломатичних посад, призначення на які здійснює Президент України, не є доцільним. За такого підходу відповідальність за відбір і призначення на відповідні посади осіб, які здатні професійно виконувати посадові обов'язки, має покладатися на Міністра закордонних справ України (вносить подання про призначення та звільнення з посади) та Президента України (призначає та звільняє з посади). Проте, безумовно, найкращим варіантом було б призначення Президентом України на відповідні посади тих осіб, котрі, з однієї сторони, мають необхідний досвід політичної діяльності, а з іншої – відповідають загальним і спеціальним вимогам до професійної компетентності, встановленим законодавством України для претендентів на вступ на дипломатичну службу.

На закінчення узагальнимо, що призначення за результатом конкурсу є не єдиним, проте основним шляхом вступу на дипломатичну службу України. При цьому варто розмежовувати два види конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби: а) внутрішній конкурс (серед посадових осіб дипломатичної служби; у порядку ротації, що визначається МЗС); б) зовнішній конкурс (з-поміж усіх бажаючих громадян України; у порядку, передбаченому законодавством про державну службу). Відповідно, вступ на дипломатичну службу громадян України пов'язується із зовнішнім конкурсом. Реформування вітчизняної дипломатичної служби вимагає подальшого вдосконалення організації та правового забезпечення конкурсу при вступі на дипломатичну службу, зокрема: більш чітке його відмежування від внутрішніх конкурсів, які проводяться в порядку ротації; забезпечення диференційованого підзаконного регулювання з огляду на спеціальні положення Закону «Про дипломатичну службу»; розбудову конкурсів як політично нейтрального та прозорого інституту, котрий користується довірою

громадян та, ґрунтуючись на основі рівного доступу і відбору найдостойніших на підставі заслуг, здатний поповнювати дипломатичну службу професійними кадрами.

Висновки до розділу 4.

1. Вступ на дипломатичну службу передує набуттю громадянином України правового статусу посадової особи дипломатичної служби та проходження нею служби. Запропоновано виділяти такі аспекти вступу на дипломатичну службу:

а) фактичний аспект – як фактичний склад (сукупність позитивних та негативних юридичних фактів), котрий, по-перше, є правоутворюючим – стає підставою виникнення правовідносин щодо проходження дипломатичної служби; по-друге, побудований за принципом поєднання незалежного та послідовного накопичення юридичних фактів;

б) процедурний аспект – як сукупність процедур, що реалізуються у послідовному порядку на шляху набуття громадянином України правового статусу посадової особи дипломатичної служби (конкурс на зайняття посад дипломатичної служби; проведення спеціальної перевірки і так званої «безпекової» перевірки у випадках, визначених законодавством; призначення на посаду дипломатичної служби; складення Присяги державного службовця).

2. Основними характеристиками процедур вступу на дипломатичну службу є такі: а) їх обов'язковим учасником є громадянин України, який бажає вступити на дипломатичну службу; б) між таким громадянином України та іншими учасниками процедур відсутня підпорядкованість; в) реалізуються у послідовному порядку; г) спрямовуються на набуття громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби; ґ) врегульовані адміністративно-правовими нормами.

3. До процедур вступу на дипломатичну службу запропоновано віднести так звану «безпекову» перевірку. Вона має спрямовуватись на встановлення відповідності претендента такій спеціальній вимозі як «відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби» (п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону «Про дипломатичну

службу»). У свою чергу, по-перше, слід ретельно опрацювати питання щодо того, які саме обставини варто вважати такими, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків в органах дипломатичної служби; по-друге, перелік таких обставин (як і порядок встановлення їх відсутності) має бути визначений нормативно.

4. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, пропонуємо поділяти залежно від їх спрямованості на такі групи:

1) службові – вимоги до особи, яка має намір реалізувати право на державну службу. Вони висуваються безвідносно посади, яку бажає зайняти особа, а дотримання їх сукупності дозволяє вступити на державну (у тому числі дипломатичну) службу (ст. 19 Закону «Про державну службу»);

2) посадові – вимоги, що висуваються залежно від посади, на зайняття якої претендує особа: а) загальні – встановлюються до претендентів на зайняття посад державної (у тому числі дипломатичної) служби та передбачаються Законом «Про державну службу» (ст. 20); б) спеціальні – встановлюються виключно до претендентів на зайняття посад дипломатичної служби, зумовлені специфікою дипломатичної служби та передбачаються Законом «Про дипломатичну службу» (ч. 3 ст. 13).

5. Основним шляхом вступу на дипломатичну службу України є призначення за результатом конкурсу. При цьому варто розмежовувати два види конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби: а) внутрішній конкурс (серед посадових осіб дипломатичної служби; у порядку ротації, що визначається МЗС); б) зовнішній конкурс (з-поміж усіх бажаючих громадян; у порядку, передбаченому законодавством про державну службу). Враховуючи важливість зовнішнього конкурсу для поповнення дипломатичної служби професійними кадрами, необхідним є подальше вдосконалення його організації та правового забезпечення, зокрема: більш чітке відмежування від внутрішніх конкурсів, які проводяться в порядку ротації; забезпечення диференційованого його підзаконного регулювання з огляду на спеціальні положення Закону «Про дипломатичну службу»; розбудова як політично нейтрального інституту, котрий користується довірою громадян.

Основні положення цього розділу знайшли своє відображення в окремих публікаціях автора, а саме [645, с.226-328; 646; 653; 656; 664; 667; 678; 681].

РОЗДІЛ 5. ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

5.1 Проходження дипломатичної служби: підходи до розуміння та види процедур

Проходження дипломатичної служби передбачає реалізацію її основного призначення – забезпечення здійснення зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

У адміністративно-правовій науці проходження державної служби пов'язують із реалізацією правового статусу державного службовця та його змінами. Така позиція виглядає узгодженою. Іншою особливістю проходження державної служби зазвичай виділяють те, що воно має свій початок (прийняття на службу, виникнення державно-службових відносин) та кінець (припинення служби, державно-службових відносин), а тому характеризується певною тривалістю.

Вчені-адміністративісти доходять таких висновків:

– змістом проходження державної служби є використання службовцями прав і виконання обов'язків за посадою (А. С. Коковін, Л. А. Сергієнко) [583, с.60];

– проходження державної служби є динамікою службового статусу службової особи, яка обіймає посаду на державній службі, тобто має статус «державного службовця»; це тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин та завершується їх припиненням (В. Л. Коваленко) [99, с.350];

– у часовому відрізку проходження державної служби реалізується правовий статус державного службовця, змінюються фактичні дані, які характеризують державно-службове положення службовців: класні чини, військові та спеціальні звання, почесні звання, вчені звання, конкретні особливості виконання службових обов'язків, механізм та види відповідальності і т.д. (Ю. М. Старілов) [602, с.390];

– у період проходження служби, тобто виконання державними службовцями посадових обов'язків, управлінських та інших функцій, реалізується правовий статус державного службовця (Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявський) [115, с.212];

– проходження державної служби за правовими ознаками є змінами у службово-правовому становищі працівника (І. П. Лаврінчук) [294, с.71];

– проходження державної служби забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу персоналу державних органів, виконання посадових обов'язків, управлінських та інших функцій (П. Т. Павленчик) [413, с.14] та ін.

Напрацювання у сфері державної служби обґрунтовано знайшли відображення у спеціальних дослідженнях, присвячених проходженню дипломатичної служби. Зокрема, О. Р. Сторожук розмірковував таким чином: «проходження дипломатичної служби дипломатичними працівниками полягає насамперед у реалізації ними свого правового статусу і передусім таких його ключових елементів, як права та обов'язки, оскільки перш за все вони однозначно і чітко характеризують їх правове положення..., внаслідок реалізації саме цих елементів відбувається виконання дипломатичними працівниками своїх посадових завдань, а це і є ніщо інше як проходження служби, у ході якого відбувається послідовна зміна рівня їх професійних знань, досвіду, правового положення, посад» [607, с.8-9]. А. О. Неугодніков та О. В. Тодошак зазначали, що «проходження державної служби доцільніше розглядати як відносини, що складаються в ході здійснення службових повноважень» [372, с.150-153]. І. Є. Колесніков та Є. В. Охотський наголошували, що основою проходження служби є щоденна практична реалізація посадових обов'язків. У цьому сенсі проходження дипломатичної служби еквівалентне виконанню повноважень за посадою дипломатичної служби [163, с.204].

Очевидно, що правовий статус посадових осіб дипломатичної служби (їх права, обов'язки та ін.) реалізується виключно після того, як виникають відносини щодо проходження дипломатичної служби, безпосередньо під час їх існування та розвитку. Перебуваючи на посаді дипломатичної служби, посадова особа безпосередньо реалізує свій правовий статус (у відносинах із МЗС та іншими

державними органами України, їх посадовими та службовими особами; міжнародними організаціями, державними органами іноземних держав, їх посадовими та службовими особами; громадянами України, іноземцями та особами без громадянства та ін.), у тому числі стає учасником службових процедур, пов'язаних з її правовим статусом.

Проходження дипломатичної служби має часовий вимір: а) починається з дня, коли особа набуває правового статусу посадової особи дипломатичної служби (у разі вступу на службу вперше – з дня складення Присяги державного службовця, при повторному вступі – з дня призначення на посаду дипломатичної служби); б) припиняється у день звільнення з дипломатичної служби.

Можна виділити такі аспекти проходження дипломатичної служби:

- а) фактичний;
- б) процедурний.

Фактичний аспект проходження дипломатичної служби полягає у розумінні останнього як особливого юридичного стану. У Великій українській юридичній енциклопедії підкреслюється, що стани у праві можуть виконувати функцію юридичних фактів, а тому їм притаманні всі ознаки юридичних фактів. Поняття «юридичний стан» розкривається як особливі конкретні соціальні обставини, які виникають унаслідок діянь чи подій і характеризуються відносною стабільністю та тривалим періодом існування, протягом якого самостійно або у сукупності з іншими юридичними фактами постійно або періодично викликають правові наслідки та не скасовуються в окремому (неспеціальному) акті правового застосування. З-поміж ознак юридичних станів виділено такі: а) вони є конкретними соціальними обставинами; б) здатні породжувати правові наслідки; в) тривалі за часом дії; г) можуть використовуватись неодноразово; г) є складними за своєю природою; д) виникають внаслідок інших юридичних фактів – дій та подій [89, с.920-921].

У дослідженнях з теорії права проблема юридичних фактів-станів не є новою. Вчені звертались до неї неодноразово. Ще у середині ХХ ст. Ю. К. Толстой писав, що «неправильно заперечувати за станом як таким значення юридичного факту»; стани самі по собі викликають певні правові наслідки, а

отже, виконують роль триваючих юридичних фактів (наприклад, перебування у шлюбі, перебування у родинних стосунках) [628, с.14]. Виділяв стан як вид юридичного факту й С. С. Алексєєв. Вчений наголошував, що стан – це обставини, які існують тривалий час та безперервно або періодично породжують юридичні наслідки (наприклад, громадянство, шлюб, непрацездатність, стаж). С. С. Алексєєв узагальнював таке: а) стани нерідко виражаються у вигляді правовідносин; б) вони можуть визначати зміст галузевої правосуб'єктності (зокрема сімейної, трудової); в) стани виникають, змінюються і припиняються на основі фактичних обставин і, отже, тут існують два ряди юридичних фактів: перший – що засновують рух станів, другий – юридичні факти-стани [23, с.177-178].

На особливу увагу заслуговують висновки В. Б. Ісакова, який є автором ґрунтовних досліджень юридичних фактів, що отримали багатьох послідовників. Науковець виокремлював юридичні факти короткострокової дії та юридичні факти тривалої дії (стани); зазначав, що юридичні факти-стани (юридичні стани) – це складні юридичні факти, що характеризуються відносною стабільністю та тривалим періодом існування, протягом якого вони можуть неодноразово (у поєднанні з іншими юридичними фактами) викликати настання правових наслідків.

Підкреслювалось, що стан може мати джерелом інші юридичні факти, але в своєму подальшому існуванні він як би відривається від своєї фактичної основи. Стан набуває самостійності і як юридичний факт входить у фактичні склади різних правовідносин. У деяких випадках юридичний факт-стан – це триваюча соціальна обставина (наприклад, стан здоров'я), у інших – станом може бути правове відношення (наприклад, членство в ЖБК). В. Б. Ісаков наголошував, що такий підхід «зовсім не дискредитує самостійність фактів-станів, так як правовідносини ... теж можуть виконувати роль юридичних фактів» [217, с.35].

Юридичним фактам-станам, на думку вченого, притаманні такі риси: по-перше, вони відображають триваючі, стабільні характеристики суспільних відносин та їх учасників (як правило, це ознаки, що є найбільш істотними в соціальному та юридичному сенсах); по-друге, стани наділені сильною «складоутворюючою дією» (протягом свого існування вони беруть участь у

виникненні багатьох правовідносин, активно формуючи тим самим індивідуальний правовий статус суб'єктів); по-третє, різновидом юридичних фактів-станів є перебування у правовідносинах [217, с.35].

Юридичний стан (юридичний факт-стан) визнають видом юридичних фактів і в багатьох сучасних дослідженнях, як загальнотеоретичних, так і адміністративно-правових [Див.: 110, с.48-53; 311, с.97; 722, с.9]. П. М. Рабінович виокремлює види юридичних фактів за характером тривалості у часі: а) одноактні (дискретні), наприклад, купівля-продаж речі; б) триваючі (процесуальні) – так звані юридичні стани (наприклад, перебування в шлюбі) [542, с.160]. А. М. Завальний наголошує, що стани необхідно розглядати як юридичні факти, що існують тривалий час, безперервно або періодично породжують певні правові наслідки [193, с.50]. Г. М. Чувакова також виділяє факти-стани (юридичний факт, що триває) та підкреслює, що необхідність виокремлення фактів-станів підтверджена теоретичними дослідженнями та отримує вираження у практиці правового регулювання [723, с.111]. О. І. Харитонова, досліджуючи адміністративно-правові відносини, зауважує, що юридичні стани займають особливе місце серед юридичної сукупності та характеризуються такими особливостями, як відносна стабільність, тривалість строку існування, можливість у поєднанні з іншими юридичними фактами спричиняти певні правові наслідки [705, с.91-92].

Що стосується видів юридичних фактів-станів, то найбільшого поширення набула класифікація, запропонована В. Б. Ісаковим. Вчений обирає критерієм для класифікації систему ознак особистості та виокремлював юридичні-факти стани, що характеризують трудову діяльність та спосіб отримання доходу (працівник, службовець, особа, яка навчається, та ін.) [217, с.35]. Окремі науковці за галузевою належністю сьогодні виокремлюють адміністративно-правові юридичні факти-стани (у тому числі державних службовців) [109, с.116], роблять чіткий висновок, що перебування на службі в органах державної влади та місцевого самоврядування належить саме до юридичних фактів-станів [111, с.142].

Заслужують на увагу висновки Т. Є. Кагановської, котра одна з небагатьох у вітчизняній адміністративно-правовій науці аналізувала державну службу з позиції

правового стану. Вчена переконливо обґрунтовувала, що перебування на державній службі означає «перебування особи у певному стані, наявність у особи правового статусу державного службовця». До того ж «перебування у правовому стані не обов'язково пов'язано із здійсненням професійної діяльності». На підтвердження думки відзначено, що під час відпустки державний службовець «не втрачає правового статусу державного службовця, а відтак знаходиться у відповідному правовому стані, не виконуючи при цьому службових повноважень» [230, с.48].

На підставі наведеного у розрізі нашого дослідження можна стверджувати таке:

а) проходження дипломатичної служби у фактичному аспекті є юридичним станом – особливими соціальними обставинами, що полягають у перебуванні особи у державно-службових відносинах, пов'язаних із реалізацією її правового статусу як посадової особи дипломатичної служби. Це один із тих випадків, коли юридичний стан виражається у правовідносинах;

б) проходження дипломатичної служби як юридичний стан тісно пов'язане із правовим статусом посадових осіб дипломатичної служби та реалізацією ними як учасниками відповідних правовідносин його складових (прав, обов'язків, правообмежень та ін.). Як зазначає Л. Р. Біла-Тіунова, державно-службові відносини – це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державних службовців [60, с.186]. На статусному аспекті акцентує увагу також Д. М. Бахрах: проходження державної служби – це «динаміка службового статусу особи, яка займає державну посаду» [41, с.182];

в) проходження дипломатичної служби як юридичний стан характеризується відносною стабільністю та тривалістю. Особи займають посади дипломатичної служби безстроково, крім визначених законодавством винятків;

г) перебування особи у державно-службових відносинах здатне як самотійно, так і у сукупності з іншими юридичними фактами спричиняти правові наслідки (як внутрішнього, так і зовнішнього спрямування). Наявність таких наслідків пов'язується з тим, що посадові особи дипломатичної служби є учасниками двох основних видів правовідносин: – у яких іншою стороною є держава, її органи, посадові та службові особи; – у яких іншою стороною є

приватні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства та ін.). Так, юридичний стан проходження дипломатичної служби разом із юридичними діями (рішеннями керівника державної служби або суб'єкта призначення) може спричиняти наслідки для посадової особи дипломатичної служби – наслідки в системі дипломатичної служби (присвоєння чергового дипломатичного рангу, направлення у довготермінове відрядження, накладення дисциплінарного стягнення та ін.). Щодо зовнішніх наслідків, то вони можуть мати місце, наприклад, у разі поєднання юридичного стану (проходження дипломатичної служби) та правовірної дії приватної особи (звернення з метою отримання адміністративної послуги). У сукупності наведені фактичні обставини мають наслідком видання посадовою особою адміністративного акту, що має зовнішні наслідки – стосується прав та інтересів приватної особи із-поза системи дипломатичної служби;

г) проходження дипломатичної служби як юридичний стан має підставою виникнення фактичний склад – вступ на дипломатичну службу (систему як позитивних, так і негативних юридичних фактів, про які йшлося у підрозділі 4.1.).

Процедурний аспект проходження дипломатичної служби. У літературі не існує єдиного підходу щодо виокремлення складових проходження державної служби. Одні вчені такими складовими називають частини [186, с.67], інші – стадії [747], етапи [175, с.98] тощо. Окремі автори пишуть про «періодизацію державної служби» та її етапи [718, с.155]. Наявність багатоманіття позицій є відображенням дискусійності проблематики процедурного аналізу проходження державної служби. З нашого погляду, процедурний підхід до розуміння проходження державної (як і дипломатичної) служби має пов'язуватись із визнанням найбільшими його складовими службових процедур, а останні вже у свою чергу структуруються за схемою «стадії – етапи – дії». У зв'язку з цим не можемо поділити позицію тих вчених, котрі розглядають проходження державної служби як «процедуру» (в однині) [44, с.9].

Службові процедури проходження дипломатичної служби мають такі ознаки: а) внутрішній характер – здійснюються в межах дипломатичної служби; б) відбуваються за участю посадової особи дипломатичної служби, яка перебуває у

державно-службових відносинах; в) між учасниками процедур наявна підпорядкованість; г) пов'язуються із правовим статусом посадової особи дипломатичної служби, його реалізацією. Необхідність здійснення окремих процедур безпосередньо зумовлюється обов'язками та правами посадових осіб дипломатичної служби (процедури просування по службі – правом на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання посадових обов'язків; процедура ротації – обов'язком посадових осіб дипломатичної служби брати участь у ротації в органах дипломатичної служби; процедура службового розслідування – правом на проведення службового розслідування на вимогу посадової особи дипломатичної служби з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри тощо); г) реалізація таких процедур спричиняє для посадової особи дипломатичної служби правові наслідки, які відображаються на її професійній діяльності; д) врегульовані нормами адміністративного права.

Особливістю службових процедур, які реалізуються під час проходження дипломатичної служби, є їх багаточисельність та різноманітність. При цьому на відміну від процедур вступу на дипломатичну службу, які реалізуються у послідовному порядку, для процедур проходження дипломатичної служби така суворая послідовність не характерна. Окремі службові процедури можуть здійснюватися неодноразово або взагалі бути нереалізованими за весь час проходження дипломатичної служби (заохочувальна процедура, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо). Натомість деякі службові процедури (організаційного характеру) здійснюються з певною циклічністю (процедура оцінювання результатів службової діяльності, процедура ротації та ін.). Набір процедур проходження дипломатичної служби залежить від ініціативи (поведінки) як посадової особи дипломатичної служби, так і керівника державної служби (суб'єкта призначення), а тому у різних посадових осіб він може відрізнитись. Проте у будь-якому разі матимуть місце спільні складові – обов'язкові процедури (присвоєння дипломатичного рангу та ін.).

Службові процедури, які реалізуються під час проходження дипломатичної служби, з огляду на їх чисельність потребують класифікації. У літературі виділяються види адміністративних процедур проходження державної служби залежно від різних критеріїв (обов'язковості їх проведення, форми вираження, поширеності, суб'єкта ініціювання, рівня регулювання, правового результату та ін.) [Див.: 251, с.62-74; 252, с.238-245]. Підходи до класифікації службових процедур пропонувалися вченими в умовах чинного на момент дослідження законодавства та у контексті того чи іншого виду державної служби. Загалом наведені критерії можуть бути використані і в нашому дослідженні. Водночас з огляду на те, що просування по службі традиційно вважається бажаним результатом проходження служби, важливим критерієм класифікації процедур проходження дипломатичної служби варто визначити їх зв'язок із просуванням по службі.

З урахуванням наведеного пропонуємо виділяти такі види процедур проходження дипломатичної служби:

1) *за зв'язком із просуванням по службі*. Найперше відзначимо, що в умовах дії Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. просування по державній службі пов'язували із зайняттям більш високої посади та присвоєнням чергового рангу [700, с.160-161]. Відповідно до Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. у формально-юридичному сенсі можна говорити про єдиний шлях просування по службі – зайняття вищої посади: «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону» (ст. 40).

Водночас у контексті проходження дипломатичної служби необхідно зважати й на спеціальні норми. У п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону «Про дипломатичну службу» передбачено, що для підвищення ефективності професійної діяльності та виходячи з інтересів дипломатичної служби посадові особи дипломатичної служби з урахуванням їхньої професійної компетентності можуть бути переведені в системі органів дипломатичної служби в порядку просування по службі: шляхом зайняття вищої посади дипломатичної служби за результатами конкурсу відповідно до Закону «Про державну службу» або у порядку ротації. Інакше кажучи, просування

по дипломатичній службі відбувається шляхом участі: а) у процедурі зовнішнього конкурсу; б) у процедурі ротації (в її основі – процедура внутрішнього конкурсу). При цьому участь у ротації не завжди зводиться до зайняття вищої посади, а може пов'язуватись також із зайняттям рівнозначної та навіть нижчої посади.

З цього випливає, що можна виділяти такі види процедур проходження дипломатичної служби: а) процедури, шляхом реалізації яких може здійснюватися просування по дипломатичній службі (процедура проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби у поєднанні із процедурою призначення на посаду; процедура ротації); б) процедури, реалізація яких не передбачає просування по дипломатичній службі (процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, заохочувальна процедура та ін.);

2) *за обов'язковістю проведення*: а) обов'язкові процедури – проходження дипломатичної служби без яких є неможливим (присвоєння дипломатичного рангу – здійснюється після призначення особи на дипломатичну посаду, а в разі встановлення випробування – після його закінчення; оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби – здійснюється щорічно та ін.). Варто наголосити на умовності назви «обов'язкові процедури», адже за нетривалої служби іноді і вони можуть не здійснюватися (наприклад, у разі звільнення особи до закінчення строку випробування); б) факультативні процедури – їх реалізація під час проходження служби не є обов'язковою (заохочувальна процедура, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності та ін.);

3) *за цільовим призначенням*: а) організаційні процедури – спрямовані на реалізацію позитивних завдань, що пов'язані із організацією проходження дипломатичної служби (процедура призначення на посаду дипломатичної служби, процедура присвоєння дипломатичного рангу, процедура стажування та ін.); б) юрисдикційні процедури – спрямовані на вирішення дисциплінарних справ та інших справ конфліктного характеру, пов'язаних із проходженням служби (процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедура розгляду керівником державної служби скарг посадових осіб дипломатичної служби щодо порушення їх прав або створення перешкод у їх реалізації та ін.).

Узагальнюючи, підкреслимо, що проходження дипломатичної служби пов'язується із забезпеченням виконання її основного призначення – професійним здійсненням зовнішньої політики України, у ході якого відбувається реалізація посадовими особами дипломатичної служби свого правового статусу. Можна виокремлювати різні підходи до розуміння проходження дипломатичної служби. Зокрема, для з'ясування сутності проходження дипломатичної служби важливого значення має його аналіз з позиції юридичних фактів. У цьому аспекті проходження дипломатичної служби є юридичним станом, що полягає у перебуванні особи у державно-службових відносинах, пов'язаних із реалізацією її правового статусу як посадової особи дипломатичної служби. Не менш важливим для комплексного дослідження є процедурний підхід, котрий дозволяє аналізувати проходження дипломатичної служби у розрізі службових процедур, які реалізуються за участю посадових осіб дипломатичної служби, виділяти їх особливості та види.

5.2 Дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців

Дипломатична служба відрізняється від інших видів державної служби в Україні низкою особливостей, однією з яких є присвоєння дипломатичним службовцям таких спеціальних звань, як дипломатичні ранги. В умовах реформування вітчизняної дипломатичної служби дослідження дипломатичних рангів, їх особливостей та значення, переліку, порядку присвоєння та позбавлення, чинного законодавчого регулювання у цій сфері набуває важливого значення.

Дипломатичний ранг законодавчо визначається як спеціальне звання, яке відповідно до Конституції України та Закону України «Про дипломатичну службу» присвоюється дипломатичним службовцям [474]. Однією із сутнісних ознак дипломатичних рангів є суб'єкти, яким вони присвоюються. Як закріплено у легальному понятті, дипломатичні ранги присвоюються не всім посадовим особам дипломатичної служби, а лише дипломатичним службовцям – громадянам України, які займають дипломатичні посади в органах дипломатичної служби,

одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для таких посад повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримуються принципів дипломатичної служби. Перелік дипломатичних посад (від найнижчої – аташе, до найвищої – Державний секретар МЗС) визначені у ч. 2 ст. 8 Закону «Про дипломатичну службу». Що стосується такого виду посадових осіб дипломатичної служби, як адміністративні службовці, то їм присвоюються не дипломатичні ранги, а ранги державних службовців у порядку, що встановлений Законом «Про державну службу» [474].

Своєю чергою аналіз законодавства свідчить, що поряд із дипломатичними службовцями дипломатичні ранги присвоюються також деяким іншим особам, які відповідно до Закону «Про дипломатичну службу» не займають дипломатичних посад. По-перше, передбачено, що Міністри закордонних справ України присвоюється дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла (ч. 5 ст. 25 Закону «Про дипломатичну службу»). Міністр закордонних справ України хоч і очолює Міністерство закордонних справ України та здійснює керівництво діяльністю органів дипломатичної служби, проте його посада законодавством до дипломатичних не віднесена. Посада Міністра закордонних справ України є посадою члена Кабінету Міністрів України та належить до політичних посад. На неї не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [508]).

Привертає увагу також Указ Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р. У ньому до дипломатичних рангів приписані також посади першого заступника Міністра закордонних справ України та заступника Міністра закордонних справ України [514]. Відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» посади першого заступника міністра та заступників міністра також належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [525]. У первинній редакції Указу Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» до

дипломатичних рангів приписувались навіть деякі посади патронатної служби (наприклад, посада Радника Прем'єр-міністра України з міжнародних питань).

По-друге, дипломатичні ранги присвоюються особам, які: а) прийняті на відповідні посади у структурні підрозділи Адміністрації Президента України¹, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України; та б) не мають дипломатичного рангу (ч. 3 ст. 25 Закону «Про дипломатичну службу»). При цьому згідно із Законом «Про дипломатичну службу» такі особи не належать до дипломатичних службовців, а їх посади не віднесені до дипломатичних.

По-третє, у ч. 6 ст. 22 Закону «Про дипломатичну службу» закріплено, що громадянам України, які обіймають керівні посади в секретаріатах, органах міжнародних організацій та закордонних юрисдикційних органах, членом або учасником яких є Україна, може бути присвоєно дипломатичний ранг у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 25 цього Закону. Необхідно підкреслити, що у ч. 6 ст. 22 Закону йдеться взагалі про «громадян України», а не «дипломатичних службовців». Принагідно зауважимо, що у вітчизняній практиці мали місце випадки, коли дипломатичні ранги присвоювались окремим народним депутатам України, які були головами постійних делегацій Верховної Ради України у Парламентській Асамблеї Ради Європи та Парламентській Асамблеї ОБСЄ [Див.: 434].

На підставі зазначеного варто констатувати неузгодженість законодавства у частині регулювання суб'єктів, яким присвоюються дипломатичні ранги: з однієї сторони, норми-дефініції, яка закріплює поняття «дипломатичний ранг» та вказує, що такі ранги присвоюються дипломатичним службовцям (ч. 1 ст. 24 Закону «Про дипломатичну службу»), а з іншої – норм цього Закону (ч. 6 ст. 22, ч. 3 та 5 ст. 25) та Указу Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів», які передбачають присвоєння дипломатичних рангів й деяким іншим особам, котрі не займають дипломатичних посад. Така неузгодженість має бути усунена шляхом внесення змін до Закону

¹ Відповідно до Указу Президента України від 20.06.2019 р. шляхом реорганізації та скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України був утворений Офіс Президента України.

«Про дипломатичну службу» стосовно чіткого визначення суб'єктів, яким присвоюються дипломатичні ранги.

Зупинимось на значенні дипломатичних рангів. В. М. Манохін вказував, що значення чинів, рангів та звань, форми одягу та знаків розрізнення полягає в тому, що вони значною мірою характеризують правове положення державного службовця, вказують на займану посаду (точно або приблизно), ступінь кваліфікації, належність до певної групи державних службовців. Це вносить певний порядок у відносини працівників відомств, яким присвоюються чини, ранги та звання, з працівниками інших відомств та громадянами; сприяє укріпленню дисципліни в галузях, у яких до неї висуваються підвищені вимоги [330, с.107]. В. В. Черепанов та В. П. Іванов підкреслювали, що запровадження та присвоєння класних чинів, дипломатичних рангів, військових та інших спеціальних звань службовців є фактором упорядкування державно-службових відносин, закріплення ієрархії державних посад, стимулом підвищення кваліфікації державного службовця і актом державного визнання його заслуг [718, с.251].

Основне значення дипломатичних рангів може бути розкрито через такі їх характеристики: а) дипломатичний ранг свідчить про належність особи до дипломатичних службовців або інших визначених законодавством осіб, які здійснюють діяльність, пов'язану із реалізацією зовнішньої політики України; б) дипломатичний ранг присвоюється згідно з посадою, яку займає дипломатичний службовець, та є одним із показників, який відображає місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії; в) дипломатичний ранг свідчить про володіння дипломатичним службовцем відповідним рівнем професійної компетентності у сфері зовнішньополітичної діяльності, його спеціальні знання, уміння та навички у сфері реалізації дипломатичних та консульських функцій; г) дипломатичні ранги впливають на оплату праці посадових осіб дипломатичної служби через встановлення надбавки за дипломатичний ранг (заробітна плата дипломатичних службовців, крім складових, встановлених Законом «Про державну службу», включає надбавку за дипломатичний ранг, якщо їм не виплачується надбавка за ранг державного службовця); г) для осіб, яким присвоєно найвищий

дипломатичний ранг – Надзвичайний і Повноважний Посол, встановлені певні, відмінні від інших особливості проходження і припинення дипломатичної служби (вони мають право на звільнення з дипломатичної служби з підстави відставки – за умови зайняття дипломатичної посади категорії «А»; можуть перебувати на дипломатичних посадах і після досягнення граничного віку 65 років – на дипломатичних посадах, призначення на які здійснює Президент України, та ін.).

Має дипломатичний ранг і певний міжнародно-правовий вимір. Зокрема, відповідно до п. d ст. 1 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. «членами дипломатичного персоналу» є члени персоналу представництва, які мають дипломатичний ранг [101]. Належність особи до членів дипломатичного персоналу представництва відображається на обсязі її привілеїв та імунітетів, передбачених Віденською конвенцією про дипломатичні зносини.

Із питанням спеціальних звань, у тому числі дипломатичних рангів, пов'язане питання форменого одягу та знаків розрізнення, які на ньому розміщуються. Як зазначають Дж. Вуд та Ж. Серре, спеціальний формений одяг для дипломатів та консулів використовувався більшістю держав до 1914 р. [114, с.172]. Р. Дж. Фельтхем відзначає сучасну тенденцію до «меншого офіціозу у формі одягу» дипломатів [697, с.56]. За сучасних умов практика використання форменого одягу у дипломатичних службах держав світу не є поширеною. Формений одяг для дипломатичних службовців сьогодні передбачається законодавством деяких іноземних держав (Білорусь, РФ та ін.), зокрема для тих службовців, яким присвоєні найвищі дипломатичні ранги. Наприклад, у РФ формений одяг із відповідними знаками розрізнення встановлений лише для дипломатичних працівників, які мають дипломатичні ранги Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноваженого Посланника 1 та 2 класів [563, с.86]. У державах, у яких сьогодні запроваджений формений одяг дипломатів, його носіння передбачається переважно під час урочистих заходів (вручення дипломатичним представником вірчих грамот та ін.). Що стосується вітчизняного досвіду, то Закон України «Про дипломатичну службу» для посадових осіб дипломатичної служби не передбачає форменого одягу зі знаками розрізнення.

Дипломатичні ранги є службовими званнями, які присвоюються не лише главам дипломатичних представництв, а переважно загалом дипломатичному персоналу Міністерства закордонних справ та закордонних представництв, а у деяких державах – лише дипломатичному персоналу закордонних представництв. Дипломатичні ранги присвоюються главою держави та/або іншими суб'єктами, що визначаються законодавством. Кожна держава самостійно визначає та встановлює для власного дипломатичного персоналу перелік дипломатичних рангів, а тому відповідний перелік у державах світу може відрізнитись.

Наприклад, в Італії встановлено п'ять дипломатичних рангів: посол, посланник, радник посольства, радник місії, секретар [166, с.119]. Цікавим є досвід Естонії, у якій розмежовуються: а) дипломатичні службові звання (аташе, третій секретар, другий секретар, перший секретар, радник, старший радник); б) дипломатичний ранг, котрий представлений єдиним видом, – посол [390]. Законодавством Грузії дипломатичні ранги поділяються на 3 категорії: а) вищі дипломатичні ранги (надзвичайний і повноважний посол, надзвичайний і повноважний посланник); б) старші дипломатичні ранги (старший радник, радник, молодший радник); в) молодші дипломатичні ранги (перший секретар, другий секретар, третій секретар, аташе) [382].

У дипломатичних службах багатьох іноземних держав діє літерно-цифрова система рангів (Велика Британія, США та ін.). Зокрема, у Закордонній службі США встановлені ранги (rank in person), які визначають базові посадові оклади кар'єрних дипломатів (терміни «рівень» (grade), «ранг» (rank), «клас» (class) використовуються як взаємозамінні [772, с.40, 164]). Це ранги FS-09, FS-08, FS-07, FS-06, FS-05, FS-04, FS-03, FS-02, FS-01. Вище за перший ранг встановлені ранги Старшої Закордонної служби, котрі поряд із літерним позначенням мають також назви: FE-OC (counselor), FE-MC (minister-counselor), FE-CM (career minister). Крім того, кар'єрним дипломатам Старшої Закордонної служби, які продемонстрували видатні заслуги, Державний секретар може присвоїти почесний ранг «Кар'єрний посол» (career ambassador) [772, с.163, 164].

Дипломатичним службовцям Бразилії присвоюються такі дипломатичні ранги: міністр 1-го класу (посол), міністр 2-го класу (радник-посланник), радник, перший секретар, другий секретар, третій секретар [160, с.341]. Законодавством Китайської Народної Республіки дипломатичні ранги встановлені для дипломатичного персоналу, який проходить службу за кордоном (посол, посланник, радник, перший секретар, другий секретар, третій секретар, аташе) [159, с.476].

В Україні встановлені такі дипломатичні ранги: 1) Надзвичайний і Повноважний Посол; 2) Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу; 3) Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу; 4) радник першого класу; 5) радник другого класу; 6) перший секретар; 7) другий секретар; 8) третій секретар; 9) аташе (ч. 2 ст. 24 Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.). Найвищим дипломатичним рангом є Надзвичайний і Повноважний Посол, а найнижчим – аташе. Із прийняттям нового Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. кількість дипломатичних рангів була скорочена із 11 до 9. Таке скорочення пов'язане зі скасуванням раніше існуючого поділу дипломатичних рангів першого секретаря та другого секретаря на класи (першого класу та другого класу). Кількість дипломатичних рангів сьогодні дорівнює кількості рангів державних службовців, встановлених новим Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Співвідношення між дипломатичними рангами та рангами державних службовців визначається Кабінетом Міністрів України [435].

Закон «Про дипломатичну службу» дає змогу визначити такі особливості присвоєння дипломатичним службовцям дипломатичних рангів та їх позбавлення:

1) вид дипломатичного рангу, який присвоюється, та момент його присвоєння. Дипломатичний ранг присвоюється згідно з посадою, яку займає дипломатичний службовець. Особі, яка вперше призначена на дипломатичну посаду, присвоюється найнижчий дипломатичний ранг, до якого приписана її посада. Відповідність дипломатичних посад дипломатичним рангам визначена Указом Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р. У низці випадків дипломатичні посади приписані до однойменних рангів (наприклад, посада Надзвичайного і

Повноважного Посла України приписана до дипломатичного рангу Надзвичайного і Повноважного Посла; посади третього секретаря МЗС та ЗДУ – до рангу третього секретаря; посади аташе МЗС та ЗДУ – до рангу аташе тощо) [514].

Дипломатичні ранги присвоюються дипломатичним службовцям після призначення на дипломатичну посаду. Водночас передбачений і виняток – у разі встановлення випробування при призначенні особи на дипломатичну посаду дипломатичний ранг присвоюється після закінчення його строку [474];

2) *суб'єкти присвоєння дипломатичних рангів.* Дипломатичні ранги присвоюються: а) Міністром закордонних справ України – дипломатичні ранги аташе, третього секретаря, другого секретаря, першого секретаря, радника другого класу, радника першого класу дипломатичним службовцям, які проходять дипломатичну службу в органах дипломатичної служби; б) Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України – вищі дипломатичні ранги дипломатичним службовцям (Надзвичайний і Повноважний Посол, Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу, Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу). Чергові дипломатичні ранги дипломатичним службовцям, які переведені для проходження дипломатичної служби до інших державних органів, присвоюються за поданням керівників цих органів у порядку, встановленому законодавством;

3) *присвоєння чергового дипломатичного рангу.* Присвоєння чергового дипломатичного рангу здійснюється: а) згідно з посадою, яку займає дипломатичний службовець; та б) з дотриманням строків перебування у дипломатичних рангах. Строк перебування у дипломатичних рангах аташе, третього секретаря, другого секретаря, першого секретаря, радника другого класу становить три роки. Строк перебування у дипломатичних рангах радника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу не встановлюється.

У разі призначення дипломатичного службовця на вищу дипломатичну посаду йому може бути присвоєно черговий дипломатичний ранг без урахування строків перебування у дипломатичних рангах. Строки перебування у дипломатичних рангах можуть не витримуватись також у встановлених Законом

«Про дипломатичну службу» випадках, які пов'язані із визнанням заслуг дипломатичного службовця: а) в окремих випадках за успішне виконання особливо важливих завдань та особливі заслуги дипломатичним службовцям може бути достроково присвоєно черговий дипломатичний ранг; б) у зв'язку з виходом на пенсію за сумлінну дипломатичну службу дипломатичному службовцю, безперервний стаж дипломатичної служби якого становить понад п'ятнадцять років, Міністром закордонних справ України може присвоюватися черговий дипломатичний ранг поза межами відповідної категорії посад (крім дипломатичних рангів, які присвоюються дипломатичним службовцям Президентом України) без урахування строків перебування у дипломатичних рангах.

Окремо варто відзначити передбачені Законом «Про дипломатичну службу» обставини, за яких дипломатичному службовцю не може бути присвоєний черговий дипломатичний ранг: 1) протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення; 2) протягом 6 місяців з дня отримання дипломатичним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання його службової діяльності (ч. 10 ст. 25) [474]. У цьому сенсі привертає увагу неузгодженість законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині визначення наслідків отримання службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Стаття 44 чинного Закону «Про державну службу» передбачає, що отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності спричиняє звільнення такого державного службовця зі служби та розірвання з ним контракту про проходження державної служби (у разі укладення) [471]. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу» отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є однією із підстав припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення. У цьому аспекті важливим є те, що Закон «Про дипломатичну службу» у ч. 1 ст. 28 закріплює, що дипломатична служба припиняється з підстав, передбачених Законом «Про державну службу». На підставі наведеного вважаємо необхідним узгодження між

собою законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині встановлення наслідків отримання негативної оцінки за результатами оцінювання;

4) *дострокове присвоєння чергового дипломатичного рангу як захід заохочення дипломатичних службовців.* Свого часу А. І. Єлістратов розглядав підвищення в ранзі як нагороду, що дарується особі «за постійні, старанні та відмінні, засвідчені безпосередньо його начальством труди по службі» [183, с.210-211]. У ч. 12 ст. 25 Закону «Про дипломатичну службу» закріплено, що в окремих випадках за успішне виконання особливо важливих завдань та особливі заслуги дипломатичним службовцям може бути достроково присвоєно черговий дипломатичний ранг. Мова йде про специфічне заохочення дипломатичних службовців, яке закріплюється у Законі «Про дипломатичну службу». Дострокове присвоєння чергового дипломатичного рангу нормативно заохоченням хоч і не називається, проте є таким за своєю сутністю; є аналогом дострокового присвоєння рангу державного службовця, що закріплюється як заохочення державних службовців у ст. 53 Закону «Про державну службу» [666, с.62; 663, с.141].

У літературі цілком логічно звертається увага на те, що дострокове присвоєння чергового дипломатичного рангу як заохочення може бути застосовано не до всіх дипломатичних працівників, а лише до тих, які мають дипломатичні ранги, строки перебування в яких встановлюються законом [573, с.209]. З цього випливає, що цей вид заохочення може бути застосований лише до тих дипломатичних службовців, яким присвоєні дипломатичні ранги починаючи від аташе і закінчуючи радником другого класу. До дипломатичних службовців, яким присвоєно дипломатичні ранги радника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу або Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу цей вид заохочення застосований бути не може. Непридатним для застосування він є також для дипломатичних службовців, яким присвоєно найвищий дипломатичний ранг – Надзвичайний і Повноважний Посол.

Важливого значення має визначення підстав дострокового присвоєння чергового дипломатичного рангу. Закріплено, що такий захід застосовується в окремих випадках за успішне виконання особливо важливих завдань та особливі заслуги

(ч. 12 ст. 25) [474]. Отже, законодавець наголошує на виключності дострокового присвоєння дипломатичного рангу, підкреслюючи, що воно може бути «в окремих випадках». Привертає увагу також відсутність юридичної визначеності змісту підстав дострокового присвоєння дипломатичного рангу і оціночний характер понять, які використовуються для їх позначення. Це стосується оцінки того чи іншого завдання по службі як «неважливого», «важливого» або «особливо важливого» і т.д., характеристики фактичного стану його виконання як «неуспішного», «успішного», «частково успішного» тощо. Поряд з цим чинне законодавство не визначає ані поняття, ані переліку «особливих заслуг», а тому факт їх наявності або відсутності у кожному випадку має встановлюватись на розсуд уповноважених на те суб'єктів з урахуванням конкретних обставин справи на підставі оцінки значимості соціально корисної поведінки дипломатичного службовця.

Існують певні обмеження щодо застосування дострокового присвоєння чергового дипломатичного рангу. По-перше, це загальні обставини, які унеможливають присвоєння чергового дипломатичного рангу (ч. 10 ст. 25 Закону «Про дипломатичну службу»); вони поширюються на випадки його присвоєння як із дотриманням строків перебування у дипломатичних рангах, так і достроково. По-друге, встановлене і спеціальне обмеження – дострокове присвоєння дипломатичного рангу два рази поспіль не допускається (ч. 12 ст. 25);

5) *збереження та позбавлення дипломатичного рангу*. Дипломатичний ранг, присвоєний дипломатичному службовцю, зберігається за ним у разі переходу на нижчу дипломатичну посаду або звільнення з дипломатичної служби. Дипломатичний службовець може бути позбавлений дипломатичного рангу: а) органом чи посадовою особою, які присвоїли цей ранг, у разі припинення дипломатичним службовцем громадянства України; б) за рішенням суду. Закон «Про дипломатичну службу» не визначає підстав позбавлення дипломатичного службовця дипломатичного рангу за рішенням суду. Водночас у ст. 54 КК України від 05.04.2001 р. закріплено, що засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу [289].

У наукових джерелах процедуру присвоєння рангу (чину, звання) відносять до організаційних адміністративних процедур у публічній службі, котра включає такі стадії: 1) ініціювання процедури присвоєння рангу (чину, звання); 2) розгляд справи та прийняття рішення; 3) виконання рішення [699, с.7, 11]. Аналіз Закону «Про дипломатичну службу», Указу Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» та інших актів законодавства дозволяє стверджувати, що порядок присвоєння дипломатичного рангу охоплює: а) внесення подання щодо присвоєння дипломатичного рангу; б) аналіз уповноваженими суб'єктами такого подання, встановлення наявності (відсутності) обставин, які унеможливають присвоєння дипломатичного рангу, а також інших обставин, які мають значення, та прийняття рішення (присвоїти дипломатичний ранг або відмовити у його присвоєнні); в) оформлення індивідуального правового акту про присвоєння особі дипломатичного рангу, а також внесення відповідних записів до її особової справи та трудової книжки. Можливим є оскарження особою прийнятого рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів, які беруть участь у процедурі присвоєння рангу.

З нашого погляду, недоліком сучасного стану регулювання є відсутність спеціального підзаконного нормативного акту, який би систематизував норми, що визначають процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, забезпечував її детальне регулювання (зміст подання про присвоєння рангу та документи, які до нього додаються; повноваження безпосереднього керівника, служби управління персоналом МЗС, Міністра закордонних справ України, посадових осіб Офісу Президента України та інших органів, у яких можуть проходити службу дипломатичні службовці, питання їх взаємодії, а також інші процедурні питання). У зв'язку із цим пропонуємо: по-перше, у Законі «Про дипломатичну службу» передбачити право Президента України визначати процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів; по-друге, детально врегулювати процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів указом Президента України. Це можливо зробити шляхом доповнення відповідною процедурною частиною Указу Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р., змінивши його

назву на таку – «Про Порядок присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, а також перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів».

Підсумовуючи, зазначимо, що дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців є однією із особливостей, яка відрізняє дипломатичну службу від інших видів державної служби в Україні. Дипломатичні ранги не лише відображають місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії (у поєднанні із дипломатичною посадою), свідчать про рівень його професійної компетентності у сфері дипломатичної діяльності, а й можуть позитивно впливати на мотивацію дипломатичних службовців, певним чином відзначаються на рівні оплати праці дипломатичних службовців, використовуються серед заходів їх заохочення тощо. Мають дипломатичні ранги й певне міжнародно-правове значення. Вдосконалення законодавства в частині дипломатичних рангів (чітке визначення суб'єктів, яким присвоюються дипломатичні ранги; забезпечення детального підзаконного регулювання порядку їх присвоєння та позбавлення та ін.) повинне розглядатись як одна зі складових подальшого реформування вітчизняної дипломатичної служби.

5.3 Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України

Невід'ємною складовою реформування дипломатичної служби України є вжиття заходів з метою підвищення її професіоналізму та ефективності. У зв'язку з цим важливого значення набуває дослідження оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби, вдосконалення його організації та правового забезпечення. Таке оцінювання дозволяє забезпечити контроль за результативністю, ефективністю та якістю виконання посадовими особами дипломатичної служби поставлених завдань, що, з однієї сторони, пов'язується із преміюванням та створенням передумов для просування по службі, а з іншої – сприяє очищенню дипломатичної служби від непрофесійного і недоброчесного персоналу.

Насамперед варто звернути увагу, що Законом «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. питання оцінювання результатів службової діяльності посадових

осіб дипломатичної служби майже не регулюються. Виняток становить лише ч. 10 ст. 25 Закону, котра передбачає, що черговий дипломатичний ранг дипломатичному службовцю не присвоюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення, а також протягом 6-ти місяців з дня отримання дипломатичним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання його службової діяльності [474]. Інші особливості оцінювання посадових осіб дипломатичної служби (періодичність та порядок проведення, його наслідки та ін.) можуть бути визначені на підставі норм Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [471], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 р. [498] та ін.

Відповідно до ст. 44 Закону «Про державну службу» оцінювання результатів службової діяльності: а) проводиться щороку; б) його метою є визначення якості виконання поставлених завдань, прийняття рішень щодо преміювання, планування кар'єри; в) здійснюється на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення); г) здійснюється: – безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (щодо державних службовців, які займають посади категорій «Б» і «В»); – суб'єктом призначення (щодо державних службовців, які займають посади категорії «А»); г) за результатами оцінювання виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. були змінені наслідки виставлення відмінних та негативних оцінок. Первинна редакція Закону «Про державну службу» передбачала таке: а) у разі отримання службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводилось повторне оцінювання результатів службової діяльності (ст. 44); отримання двох підряд негативних оцінок мало наслідком припинення

державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87); б) отримання відмінної оцінки визначалось як підстава для преміювання та переважного просування по службі. За сучасних умов наслідки отримання негативної оцінки стали більш жорсткими – у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності він звільняється зі служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу» та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Державні службовці, які отримують відмінні оцінки за результатами такого оцінювання, підлягають преміюванню відповідно до Закону «Про державну службу» (ст.ст. 44, 87).

Звернемось до статистичних показників. Внаслідок оцінювання посадових осіб дипломатичної служби за 2018 р. з-поміж дипломатичних службовців апарату МЗС та ЗДУ 493 особи (60,6 %) отримали відмінну оцінку, 314 осіб (38,6 %) – позитивну і лише 6 осіб (0,7 %) – негативну. Результати оцінювання адміністративних службовців були схожими за співвідношенням: 143 особи (55,4 %) отримали «відмінно»; 114 (44,2 %) – «позитивно» та лише 1 особа (0,4 %) – «негативно»¹. Таким чином, у результаті оцінювання за 2018 р., по-перше, істотного «очищення» дипломатичної служби не відбулося (всього 1 особа з апарату МЗС і 6 осіб із ЗДУ отримали негативні оцінки); по-друге, виникли підстави для преміювання більше як для половини посадових осіб дипломатичної служби, які оцінювались.

Аналізуючи результати оцінювання посадових осіб дипломатичної служби за 2018 р., Державний секретар МЗС А. І. Заяць охарактеризував їх такими, що розчарували, адже за його попередніми оцінками в дипломатичній службі близько третини персоналу є «баластом», якого варто позбутися. Незначну кількість негативних оцінок Державний секретар МЗС пов'язував із відсутністю принципівості у деяких керівників. Він відзначав також недосконалість існуючої процедури оцінювання, котра є загальною та не враховує специфіки дипломатичної служби; підкреслював доцільність розробки специфічного оцінювання для посадових осіб дипломатичної служби [Див.: 154; 220].

¹ За інформацією, наданою МЗС.

Дипломатична служба вирізняється низкою специфічних особливостей, які повинні бути враховані та відображені у порядку оцінювання результатів службової діяльності (довготермінове відрядження та ротація посадових осіб дипломатичної служби, їх перебування у розпорядженні МЗС, можливість переведення на посади до інших державних органів та ін.). На нашу думку, існує декілька можливих шляхів вдосконалення законодавства в цій частині. Одним із таких шляхів може стати внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 р. (далі – Порядку) та врегулювання в ній у межах окремого розділу особливостей оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби. Подібний підхід до врегулювання особливостей процедур у дипломатичній службі вже має місце у вітчизняній практиці. Наприклад, особливості проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» та «В» врегульовані окремим розділом у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р.

Якість підзаконного регулювання у сфері оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби безпосередньо залежить від положень законів «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу», які сьогодні не є досконалими. Зокрема, має місце неузгодженість законодавчих положень в частині юридичних наслідків негативної оцінки. У ч. 6 ст. 39 Закону «Про державну службу» закріплено, що черговий ранг державному службовцю не присвоюється протягом 6-ти місяців з дня отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Аналогічна норма міститься у ч. 10 ст. 25 Закону «Про дипломатичну службу» щодо присвоєння дипломатичних рангів: черговий дипломатичний ранг дипломатичному службовцю не присвоюється протягом 6-ти місяців з дня отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання його службової діяльності. Водночас ч. 6 ст. 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» Закону «Про державну службу» передбачає звільнення державного службовця у разі отримання ним негативної

оцінки, що не узгоджується із наведеними вище нормами законів щодо присвоєння рангів державних службовців та дипломатичних рангів.

Крім неврахування особливостей дипломатичної служби, чинний Порядок відзначається й іншими недоліками. Важливим питанням є суб'єкти, які здійснюють оцінювання результатів службової діяльності. Привертає увагу, що сьогодні у такому оцінюванні не беруть участь колегіальні суб'єкти (комісії). Нещодавно у абз. 2 п. 29 Порядку передбачалось утворення комісії: «у разі надходження пропозицій стосовно державного секретаря міністерства з негативною оцінкою НАДС утворює комісію для вивчення обґрунтованості негативної оцінки». Проте змінами до Порядку від 05.02.2020 р. така вимога комісійного розгляду була скасована.

Таким чином, за існуючого Порядку істотно зростає роль «однієї особи» та суб'єктивного фактора в оцінюванні, що може перешкоджати об'єктивному розгляду питання та прийняттю рішення. Безумовно, оцінювання, що проводиться комісією чисельністю, приміром, у п'ять і більше осіб, порівняно із тим, що проводиться однією-двома особами (безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу або суб'єктом призначення), більш імовірно буде усестороннім та неупередженим. Колегіальний розгляд сприяє зменшенню дії негативних психологічних чинників (страх деяких керівників перед звинуваченням у необ'єктивності, бажання завжди бути «добрими» для підлеглих та ін.), підвищує професіоналізм та принциповість у прийнятті рішень.

У наукових джерелах неодноразово обговорювались недоліки та переваги одноособового і колегіального оцінювання результатів службової діяльності, вказувалось на доцільність залучення до проведення оцінювання представників громадськості. Так, Ю. С. Даниленко підкреслює, що «...будь-яке визначення безпосереднім керівником (для державних службовців категорій «Б», «В») чи суб'єктом призначення (для державних службовців категорії «А») результатів службової діяльності не позбавлене суб'єктивізму, залежно від прихильності до окремих працівників, відмінностей у підходах оцінювання». Вчена пропонувала розширити коло суб'єктів оцінювання результатів службової діяльності державних

службовців шляхом залучення представників громадськості, зокрема в особі представників громадських рад [140, с.8, 121]. Описуючи суб'єктів оцінки державних службовців, С. Е. Зелінський вказує, що «внаслідок залучення різних суб'єктів атестаційна комісія видає найбільш повноцінну, об'єктивну оцінку» [204, с.70].

О. В. Селецький характеризував оцінювання професійної діяльності дипломатичних працівників як один із елементів проходження ними служби. Дослідження проводилось до прийняття нового Закону «Про дипломатичну службу», проте висновки вченого в частині розширення суб'єктів оцінювання залишаються актуальними. Науковець пропонував обов'язково залучати незалежних експертів до роботи атестаційних комісій, що, на його думку, «дасть змогу суттєво підвищити ефективність проведення кожної атестації та унеможливить порушення прав і свобод осіб, що атестуються, зі сторони роботодавця. У свою чергу це додатково дозволить запобігти проявам корупції на дипломатичній службі». Крім того, вказувалось, що не було б зайвим запрошувати на засідання атестаційних комісій викладачів освітніх установ, зокрема Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ, представників громадських організацій та ЗМІ [571, с.252].

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що іноземними державами вживаються різноманітні заходи, спрямовані на забезпечення професійного та об'єктивного оцінювання службової діяльності дипломатичних службовців відповідно до встановлених критеріїв. Одним із таких заходів можна вважати і колегіальне оцінювання службової діяльності (атестацію) дипломатичних службовців, що передбачене законодавством низки іноземних держав. Наприклад, згідно зі ст. 8 Закону Латвії «Про дипломатичну та консульську службу» від 10.10.1995 р. оцінювання результатів діяльності дипломатів, державних службовців та працівників дипломатичної та консульської служби проводить атестаційна комісія: а) у разі подання ними заявки на участь у внутрішньому конкурсі на нову посаду (місце служби); б) у разі необхідності прийняти рішення про переведення їх з однієї місії в іноземній державі до іншої; в) у разі необхідності прийняття

рішення про підвищення дипломатичного рангу. Комісія може визначити й інші підстави для проведення оцінювання [774].

Колегіальне оцінювання службової діяльності (атестація) дипломатичних службовців практикується в Білорусі («комісія з атестації, присвоєння дипломатичних рангів та класів державним службовцям»), Вірменії («конкурсно-атестаційна комісія»), Молдові («оціночно-конкурсна комісія»), Естонії («атестаційна комісія») та низці інших пострадянських держав.

Звернення до колективних форм має місце при атестації дипломатичних службовців й КНР. Закон КНР «Про дипломатичний персонал, що проходить службу за кордоном» від 31.10.2009 р. передбачає, що дипломатичний персонал за кордоном атестується на основі всебічного аналізу моральних якостей, здібностей, старанності, досягнень та чесності у виконанні обов'язків і завдань, а особливо результатів роботи. Результати атестації є основою для прийняття рішення щодо зміни посад, рангів та заробітної плати, заохочення або професійного навчання (ст. 28) [159, с.480, 481]. Порядок атестації визначається Законом КНР «Про державну службу» від 27.04.2005 р. Регулярна атестація державних службовців, які не займають керівні посади, здійснюється у формі підготовки службовцями річного звіту. Керівники державних службовців з урахуванням колективних думок і оцінок дають пропозиції для затвердження керівником органу або уповноваженою атестаційною комісією. Регулярна атестація службовців керівного складу здійснюється компетентними органами у встановленому порядку [128, с.408]. Відмітною рисою досвіду КНР є участь дипломатичних службовців у оцінці відповідно до встановленої системи балів як їхніх колег одного рівня, так і керівників [788, с.31]. До складу атестаційної комісії включаються представники департаменту кадрів та партійного комітету, що є одним із проявів політизації китайської дипломатичної служби [160, с.259].

На особливу увагу заслуговує досвід оцінювання у Закордонній службі США. Оцінювання працівників Закордонної служби США тісно пов'язується із вирішенням питання стосовно їх просування по службі (Promotion), а за певних умов може стати і підставою відбору працівників для звільнення (Selection out). Важливу роль у

процедурі просування по Закордонній службі США відіграє діяльність відповідних рад. Просування по Закордонній службі США охоплює такі складові частини:

а) консультування (Counseling) – обговорення керівником та підпорядкованим працівником особливостей роботи, очікувань керівника від роботи працівника та його відповідності цим очікуванням. Керівник (особа, яка здійснює оцінювання), підпорядкований працівник (працівник, який оцінюється) та рецензент (зазвичай вищестоящий керівник відносно того, хто здійснює оцінювання) повинні письмово підтвердити, що обговорили роботу працівника і визначили вимоги до неї. Керівник та працівник мають задокументувати як мінімум два відповідні обговорення;

б) оцінювання (Evaluation) – передбачає щорічну підготовку працівником звіту про свою діяльність (Employee Evaluation Report). Частиною такого звіту стає інформація щодо виконання працівником вимог до роботи, які раніше були письмово визначені у взаємодії керівником, цим працівником та рецензентом. Керівник з'ясовує рівень виконання роботи та оцінює її, заповнюючи відведену для цього секцію бланку (до 400 слів). У другій секції такого ж обсягу керівник оцінює потенціал працівника за основними 6 сферами компетентності (лідерство, менеджмент, міжособова взаємодія, комунікація та іноземні мови, інтелектуальні здібності, змістовні знання). Особливістю є те, що керівник має заповнити також секцію під назвою «Сфери для розвитку» («Areas for improvement»), у якій має вказати як мінімум 1 із 6 сфер компетентності, у якій працівник може досягати кращих результатів. Кожен звіт щодо оцінювання включає рецензію (Review statement), котра зазвичай готується вищестоящим керівником над тим, який здійснює оцінювання, а також іншим службовцем. Після виставлення оцінки та підготовки рецензій працівнику надається 5 днів для внесення пояснень та заперечень (Rated Employee Comment Section). Ані керівник, ані рецензент не мають доступу до відповідних пояснень та заперечень працівника;

в) відбір (Selection) – здійснюється радою, вид якої залежить від шляху просування по службі (просування до кар'єрної служби або просування за класами). Радами, які здійснюють відбір, є: а) рада із надання кар'єрного статусу

(Commissioning and tenure board) – при просуванні до кар'єрної служби; б) відбіркова рада (Selection board) – при просуванні кар'єрних дипломатів за класами. Процедури діяльності рад є схожими. Зокрема, відповідно до ст. 602 Закону США «Про закордонну службу» від 1980 р. відбіркові комісії (selection boards) можуть надавати рекомендації щодо: 1) підвищення по службі згідно зі ст. 601; 2) призначення премії за результатами діяльності згідно зі ст. 405 (с); 3) відмови у підвищенні в межах класу згідно зі ст. 406 (а); 4) строкового призначення згідно зі ст. 607 (b); 5) вчинення Державним секретарем інших дій, передбачених законодавством. На рівні Закону США «Про закордонну службу» встановлено, що відбіркові комісії повинні включати представників громадськості, серед їх членів мають бути жінки та представники груп меншин [765].

Як зазначають дослідники Закордонної служби США Г. Копп та Ч. Джіллеспі, відбіркові комісії (selection boards) аналізують як найкращі, так і найгірші результати діяльності. У разі встановлення, що працівник не зростає професійно і у визначений строк не отримує відповідного підвищення, він може потрапити у число осіб, відібраних для звільнення (так звана система «Up or Out»). Якщо працівник отримує низькі оцінки двічі протягом 5 років різними суб'єктами оцінювання, то його справа передається на розгляд ради зі стандартів діяльності (Performance standards board). У разі підтвердження цією радою невідповідності роботи працівника встановленим стандартам він звільняється (Retirement based on relative performance) [772, с.216-221]. Таким чином, працівник Закордонної служби США, перш ніж бути звільненим з підстави низької оцінки його діяльності піддається перевірці не одним колегіальним утворенням (радами), що лише сприяє усесторонньому розгляду та об'єктивному прийняттю рішення.

Що стосується перспектив запровадження комісійного (колегіального) оцінювання посадових осіб дипломатичної служби в Україні, то, з нашого погляду, слід врахувати таке. З однієї сторони, необхідно унеможливити зловживання з боку керівників, забезпечити об'єктивне оцінювання та прийняття рішень, гарантування прав посадових осіб дипломатичної служби та зміцнення їх мотивації до професійного росту, а з іншої – не створити необґрунтованих

ускладнень, які б негативно відзначались на оперативності процедури. У зв'язку із наведеним вважаємо, що запровадження комісійного оцінювання всіх без винятку посадових осіб дипломатичної служби містить низку ризиків. Насамперед виникає обґрунтоване питання «Чи не буде відповідна комісія перевантажена або ж взагалі заблокована з огляду на щорічність проведення оцінювання?». Ризик перевантаження комісії за умови проведення щорічного оцінювання дійсно великий, а тому навряд чи доцільним є запровадження суцільного колегіального (комісійного) оцінювання всіх посадових осіб дипломатичної служби. На нашу думку, доцільним є запровадження та «зосередження» колегіального (комісійного) розгляду саме на найбільш важливих «ділянках» оцінювання, котрі пов'язані із найбільш серйозними для посадових осіб юридичними наслідками (наприклад, у випадку виставлення негативної оцінки, що тягне звільнення зі служби, тощо) [662].

У цьому сенсі привертає увагу досвід Литви. Згідно зі ст. 22 Закону Литви «Про публічну службу» від 23.04.2002 р. оцінювання публічних службовців умовно є двоступеневим: «Наприкінці кожного календарного року прями́й начальник публічного службовця або особа, яка прийняла публічного службовця на посаду, чи уповноважена ними особа оцінює діяльність публічного службовця як бездоганну, добру або незадовільну. У разі, коли діяльність публічного службовця оцінено як бездоганну або незадовільну, публічного службовця оцінює оціночна комісія». Виставлена комісією оцінка «бездоганно» є підставою для внесення особі, яка прийняла публічного службовця на посаду, однієї з передбачених пропозицій (надати такому службовцю вищий кваліфікаційний клас, перевести його на вищу посаду тощо). За незадовільної оцінки публічного службовця оціночна комісія пропонує особі, котра найняла його на посаду, одне з такого: 1) вдосконалити кваліфікацію публічного службовця; 2) надати публічному службовцю нижчий кваліфікаційний клас; 3) перевести кар'єрного службовця на нижчу посаду; 4) звільнити публічного службовця зі служби, якщо оцінка є незадовільною два рази підряд [539, с.437-438].

Як бачимо, за литовської моделі оцінювання публічних службовців має місце поєднання єдиноначальності та колегіальності. Проте колегіальний (комісійний)

розгляд відбувається за умови виставлення публічному службовцю не середньої, умовно нейтральної оцінки («добре»), а найвищої («бездоганно») чи найнижчої («незадовільно») оцінок, котрі можуть спричинити найбільш серйозні юридичні наслідки – як позитивні, так і негативні. За такої моделі створюються передумови для відповідального ставлення керівників до виставлення підлеглим щорічних оцінок, створюються перешкоди на шляху упередженості та зловживань, порушення прав службовців. Погоджуємось із Л. Р. Білою-Тіуною, що литовська модель дійсно має «тенденцію до спрощення процедури оцінювання» [60, с.299]. З нашого погляду, важливо, що таке спрощення відбувається не за рахунок професійного і об'єктивного підходу та гарантування прав службовців. Вважаємо, що використання в Україні відповідного литовського досвіду є одним із можливих шляхів вдосконалення оцінювання посадових осіб дипломатичної служби. Можливим є запровадження додаткового обов'язкового оцінювання комісією лише для тих посадових осіб дипломатичної служби, які за результатами щорічної оцінки відповідними керівниками отримали відмінну або негативну оцінку. Повноваження такої комісії можна покласти на Конкурсну комісію МЗС.

У свою чергу запровадження комісійного оцінювання у дипломатичній службі варто доповнити комплексом інших заходів, одним із яких має стати перегляд юридичних наслідків виставлення тих чи інших оцінок. Європейські експерти Д. Боссарт та К. Демке наголошують, що «виникає необхідність створення такої процедури оцінювання, котра служила б основою для прийняття рішень стосовно оплати і підвищення по роботі та водночас виконувала функції комунікації та діалогу» [72, с.77]. Така точка зору видається правильною, адже оцінювання службової діяльності має не лише забезпечувати «очищення» дипломатичної служби від непрофесійного та недоброчесного персоналу (негативна оцінка – звільнення), а й сприяти зміцненню соціально корисної мотивації посадових осіб дипломатичної служби до результативного, ефективного та якісного виконання посадових обов'язків. Між мотивацією в ціннісних орієнтаціях оцінюваного службовця, результативністю оцінювання та задоволеністю його наслідками існує тісний взаємозв'язок [538, с.315]. На наше переконання, відмінна оцінка,

отримана за результатом оцінювання службової діяльності, має: по-перше, бути підставою для преміювання посадових осіб дипломатичної служби; по-друге, створювати передумови для просування по дипломатичній службі – гарантувати відповідним посадовим особам переважне право на їх просування по службі.

Як видно із проведеного аналізу, на жаль, оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України навряд чи можна назвати ефективним. Воно відзначається низкою недоліків організації та правового забезпечення. Варто усвідомлювати, що перетворення дипломатичної служби України на професійну та ефективну структуру за кращими зарубіжними стандартами не можливе без вдосконалення інституту оцінювання службової діяльності її персоналу. На шляху такого вдосконалення необхідним є вжиття комплексу заходів різного характеру (запровадження спеціального підзаконного регулювання оцінювання; встановлення додаткових гарантій для посадових осіб дипломатичної служби, мотиваційних чинників до їх ефективної діяльності та професійного зростання; запровадження колегіального оцінювання на найбільш важливих «ділянках»; перегляд юридичних наслідків виставлених оцінок та ін.).

5.4 Проблеми ротації посадових осіб дипломатичної служби України

Ротація (від лат. «rotatio» – рух по колу, обертання тощо) у довідковій літературі визначається як «послідовне поступове переміщення елементів якої-небудь структури з місця на місце, членів якого-небудь колективу з посади на посаду» [90, с.1276]. Поняття «ротація» використовується для позначення динамічного явища, яке пов'язується із обертальним рухом, зміною розташування елементів певної структури, що носить не одномоментний, а повторювальний характер. Під ротацією кадрів розуміють їх регулярну змінюваність відповідно до принципу «знайти потрібному працівнику потрібне місце» [341, с.73].

Соціальне призначення кадрової ротації полягає в тому, що вона є: а) підготовкою і навчанням, спонукою до саморозвитку; б) профілактичним інструментом та запобіжним засобом щодо корупційних діянь; в) допоміжною

мотивацією стосовно дотримання стандартів етичної поведінки; г) додатковим засобом підсилення інституту відповідальності; г) засобом попередження плинності кадрів; д) основою раціонального використання кадрових ресурсів у державному управлінні [605, с.24].

У Законі «Про державну службу» від 10.12.2015 р. термін «ротація» відсутній. Своєю чергою із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. відбулася зміна ст. 41 «Переведення державних службовців» Закону «Про державну службу». Чинна її редакція не містить терміну «ротація», проте передбачає, що «суб'єкт призначення з урахуванням професійної підготовки та професійних компетентностей може прийняти рішення про одночасне переведення не менше двох державних службовців між посадами, які вони займають».

Натомість у дипломатичній службі як окремому виді державної служби ротація становить невід'ємну складову кар'єри посадових осіб дипломатичної служби. Якщо в інших видах державної служби цей механізм застосовується безсистемно, то у дипломатичній службі він має тривалу практику застосування і по праву посів особливе місце серед складових дипломатичної кар'єри. Ротація є тим механізмом, специфічною рисою дипломатичної служби та порядку її проходження, яка традиційно відрізняє дипломатичну службу від ряду інших видів державної служби. Однак, на думку 62,5 % опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби, механізм ротації в органах дипломатичної служби України не є досконалим, що поряд з іншим зумовлює необхідність дослідження цього інституту.

У п. 13 ч. 1 ст. 2 Закону «Про дипломатичну службу» «ротація» визначається як «планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби». Як бачимо, «ротація» законодавчо розкривається через родову категорію «заміщення посад». «Заміщення» є віддієслівним іменником від «заміщати» – «тимчасово виконувати обов'язки, функції кого-, чого-небудь; заступати» [90, с.406].

До питання «заміщення посад» звертався ще Аристотель. Мислитель виокремлював види способів заміщення посад та наголошував, що їх різниця

відображається у трьох сенсах. «По-перше, хто призначається на посади; по-друге, із кого вони заміщуються; по-третє, яким чином це відбувається» [35, с.191, 192].

В. М. Манохін підкреслював, що заміщення посади пов'язується із такими особливостями як порядок її зміщення та установлений організаційно-правовий спосіб. З-поміж основних способів заміщення посад виділяв зарахування, призначення, обрання та конкурс [329, с.28-33]. Б. М. Лазарев як способи заміщення посад виокремлював призначення, вибори та конкурс; підкреслював, що «іноді порядок заміщення посад дуже складний та включає в себе елементи декількох наведених вище способів» [295, с.12-14]. У науковій літературі вказується, що посади публічних службовців можуть заміщатись громадянами як із середини органу публічної влади (котрі перебувають на посадах публічних службовців), так і ззовні – громадянами, які вступають на публічну службу. Відзначається, що способи заміщення посад залежать від виду публічної служби та органу публічної влади. Наприклад, серед основних способів заміщення посад в органах місцевого самоврядування виокремлюють призначення (за конкурсом або у інший спосіб), затвердження та обрання [151, с.72-76].

Стосовно сутності ротації державних службовців та способів заміщення посад, які покладені в її основу, у юридичній науці тривають дискусії. Головний їх предмет зосереджується навколо визначення ротації державних службовців як «переведення» або «переміщення». Більшість вчених доходили висновку, що ротація державних службовців – це вид переведення працівників на іншу роботу. Подібним чином розмірковувала Т. Є. Кагановська [231, с.193]. А. М. Юшко пропонувала доповнити КЗпП України статтею, що ротація – це особливий вид переведення на іншу роботу, який здійснюється тільки у випадках, передбачених законом, і не потребує згоди працівника [740, с.76]. Інші науковці, виходячи із положень КЗпП України та постанов Пленуму Верховного Суду України, характеризували ротацію як переміщення (Н. М. Вапнярчук [79, с.265] та ін.). Існує також точка зору, згідно якої ротацію можна визначати як «переведення» та «переміщення» (Т. Лузан [303, с.235]).

З нашого погляду, актуальність дискусії щодо визначення ротації державних службовців як «переведення» або «переміщення» за сучасних умов певною мірою зменшується. Це зумовлено тим, що вона була започаткована до набрання чинності новим Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 р., тобто за умов значного поширення сфери дії трудового законодавства на відносини у сфері державної та дипломатичної служби, у тому числі норм щодо «переведення» і «переміщення» працівників. Відповідно, і дискусія розвивалась у контексті термінології КЗпП України, а не Закону «Про державну службу». Станом на сьогодні переведення державних службовців і пов'язані з ним питання регулюються спеціальними нормами Закону «Про державну службу» (ст. 41 «Переведення державних службовців» та ін.), у якому на відміну від КЗпП України взагалі відсутнє поняття «переміщення державних службовців».

Більш того, відносно посадових осіб дипломатичної служби проблема визначення ротації постає дещо в іншому ключі, відмінному від звичного дискусійного формату «переведення або переміщення». При аналізі ротації посадових осіб дипломатичної служби варто виходити з того, що дія норм законодавства про державну службу та про працю поширюється на посадових осіб дипломатичної служби у частині відносин, не врегульованих Законом «Про дипломатичну службу». Останній же пов'язує ротацію посадових осіб дипломатичної служби з їх «переведенням» і «довготерміновим відрядженням».

У ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу» закріплено, що посадові особи дипломатичної служби *підлягають ротації і направляються у довготермінове відрядження з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності, службової необхідності. Строк довготермінового відрядження, як правило, становить до 4 років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною безпековою ситуацією і до 3 років – у державах з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією. Працівники дипломатичної служби після закінчення довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження не раніше ніж через 2, але не пізніше ніж через 4 роки. Термін направлення у наступне довготермінове відрядження може бути скорочений за*

рішенням Державного секретаря МЗС у зв'язку зі службовою необхідністю направлення працівників у довготермінове відрядження до держав з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією. Перелік таких держав встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням МЗС (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про встановлення переліку держав з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією» від 07.11.2018 р.).

Після закінчення строку довготермінового відрядження працівники дипломатичної служби відкликаються у встановленому порядку. Після закінчення довготермінового відрядження посадовим особам дипломатичної служби (крім осіб, призначених за контрактом про проходження дипломатичної служби) у порядку ротації надається посада в системі органів дипломатичної служби, рівнозначна тій, яку зазначена посадова особа займала до направлення у довготермінове відрядження або під час довготермінового відрядження.

Відповідно до ст. 20 Закону «Про дипломатичну службу» для підвищення ефективності професійної діяльності та виходячи з інтересів дипломатичної служби посадові особи дипломатичної служби з урахуванням їхньої професійної компетентності *можуть бути переведені* в системі органів дипломатичної служби: 1) в порядку просування по службі шляхом зайняття вищої посади дипломатичної служби за результатами конкурсу згідно Закону «Про державну службу» або *у порядку ротації*; 2) на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби *у порядку ротації*; 3) на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в МЗС або в Представництві МЗС на території України; 4) в інших випадках, передбачених Законом «Про державну службу».

Таким чином, в основі заміщення посад дипломатичної служби у порядку ротації знаходиться як переведення посадових осіб дипломатичної служби, так і їх довготермінове відрядження (за документальним оформленням – спочатку «перевести на посаду в ЗДУ» («призначити у порядку переведення»), а потім «направити в довготермінове відрядження»). Аналогічної думки дотримується й більшість опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби. З позиції 51 %

респондентів, в основу заміщення посад у ЗДУ у порядку ротації покладений «особливий спосіб заміщення посад, що містить ознаки як переведення, так і відрядження». Натомість 34,6 % опитаних осіб відзначили в якості такого способу «відрядження», 13,5 % – «переведення», 1 % – навели інші варіанти.

При ротації спостерігається «двосторонній рух» кадрів із центрального апарату МЗС і його представництв на території України до іноземних держав (направлення у довготермінове відрядження) і одночасно навпаки (відкликання із довготермінового відрядження). Якщо умовно з позиції кадрових процесів спробувати визначити результати управлінського рішення про проведення ротації в органах дипломатичної служби, то двома основними його результатами будуть такі: по-перше, заміщення посад у ЗДУ посадовими особами, які включені до Плану ротації та направляються у довготермінове відрядження; по-друге, відкликання із довготермінового відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації, та зайняття ними посад в апараті МЗС або його представництвах на території України з метою подальшого проходження служби [656, с.136].

Ротація та довготермінове відрядження посадових осіб дипломатичної служби є тісно пов'язаними. Посадові особи направляються у довготермінове відрядження і, як правило, відкликаються із нього на підставі ротації. У зв'язку з цим цілком обґрунтовано, що відносини, які виникають, змінюються та припиняються в ході ротації та довготермінового відрядження, регулюються одними і тими ж актами.

Аналіз законодавства України дозволяє виділити основні ознаки ротації у дипломатичній службі. *По-перше, мета та завдання ротації.* У п. 1 наказу МЗС «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. закріплено, що ротація здійснюється з метою підвищення ефективності професійної діяльності посадових осіб дипломатичної служби та з урахуванням інтересів дипломатичної служби. Вона реалізується шляхом планового заміщення посад для: а) належного кадрового забезпечення органів дипломатичної служби; б) ефективного використання людських ресурсів; в) забезпечення плановості службової кар'єри та просування по службі.

Свого часу Концепцією ротації кадрів на окремих посадах державних службовців, яка затверджувалась Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2002 р., визначались завдання ротації кадрів: 1) удосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; 2) створення підготовленого кадрового резерву для заміщення посад державних службовців, особливо там, де місцеві джерела кадрового поповнення обмежені; 3) забезпечення планомірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; 4) профілактика та запобігання проявам корупції, іншим правопорушенням серед державних службовців; 5) забезпечення результативної та стабільної діяльності органів виконавчої влади, зниження плинності кадрів.

Поряд із вдосконаленням професійної компетентності, плануванням кар'єри, протидією корупції та іншими завданнями окремо варто відзначити таке специфічне для дипломатичної ротації завдання, як подолання ефекту «локальності» серед працівників ЗДУ. На питання «Які завдання ротації у дипломатичній службі, на Вашу думку, є найбільш важливими?» 59,6 % посадових осіб дипломатичної служби відповіли «кадрове забезпечення органів дипломатичної служби», 47,1 % – «ефективне використання людських ресурсів», 44,2 % – «підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб дипломатичної служби», 34,6 % – «забезпечення планування службової кар'єри», 14,4 % – «протидія корупції в органах дипломатичної служби». Своєю чергою 23,1 % опитаних осіб вказали як найбільш важливе завдання ротації протидію ефекту «втрати зв'язку з Батьківщиною».

На проблему «локальності» фахівці звертали увагу вже давно. Про втрату контакту з батьківщиною дипломатами, які тривалий час проходили службу за кордоном, скаржився свого часу Президент США Т. Джефферсон, посилаючись на власний досвід [63, с.49]. Відзначав негативні прояви «локальності» й відомий британський дипломат Г. Нікольсон: «серед дипломатів, які прожили довго за кордоном і, може бути, втратили контакт із рідним народом і своїм міністерством закордонних справ, спостерігається тенденція, при якій лояльність отримує досить туманні межі. Деякі із них здатні настільки сентиментально полюбити

державу свого перебування, що перестають помічати її недоліки, інші – починають ненавидіти її з такою силою, що стають нечутливими до її достоїнств. Між ними можуть опинитись такі, які, вважаючи, що функції посла – це створювати «добрі стосунки» з іноземними урядами, змішують ціль та засоби і розглядають «добрі стосунки» не як частину своїх функцій, а як єдину ціль своєї діяльності» [374, с.76].

Французький дипломат Ж. Камбон писав таке: «У кожної нації – свої звичаї, свої упередження, своя манера виражати почуття. Проживаючи за кордоном, послы не відмовляються від цього всього, але так як їх завдання полягає в тому, щоб служити своїй країні, не створюючи навколо себе ворожого настрою, то вони, природно, намагаються пристосуватись до чужого образу життя» [235, с.11].

Ефект «локальності» (від лат. *localis* – «місцевий») є негативним явищем, що може поступово виникати у працівника дипломатичної служби, який тривалий час перебуває за кордоном, у місцевому середовищі іноземної держави. Працівник, який тривалий час відсутній в Україні, поступово перестає повною мірою розуміти нюанси внутрішньодержавної ситуації в Україні, актуальний стан справ у військово-політичній, економічній, соціальній та інших сферах, пріоритети зовнішньої політики у дво- та багатосторонніх міждержавних відносинах, взаєминах із міжнародними організаціями, нагальні потреби громадян, юридичних осіб та ін. Втрачається зв'язок із уявленнями, відчуттями та цінностями, які панують в Україні, а також усвідомлення дійсних її національних інтересів. Спостерігається процес, який умовно можна охарактеризувати як «віддалення від держави акредитації».

З іншої сторони, працівник дипломатичної служби, направлений у довготермінове відрядження до іноземної держави, проходить певний період адаптації до нового середовища, більшою або меншою мірою пристосовується до нього. Він проживає у місцевому середовищі держави перебування, взаємодіє з її громадянами, повсякденно піддається впливу зі сторони чиновників та політиків держави перебування, дипломатичного корпусу, бізнесових структур, ЗМІ, громадських організацій та ін. Крім того, у постійній комунікації із «локальним елементом» перебувають і члени родини працівника, його дружина (чоловік) та діти, які проживаючи, працюючи або відвідуючи заклади освіти, охорони

здоров'я, культури і т.д., формують власні психологічні установки та прямо або опосередковано впливають на працівника дипломатичної служби.

Процес адаптації до місцевого середовища може мати різні результати, які пов'язані не завжди із приязним, а іноді з відверто відразливим ставленням до країни перебування. «Віддалення від держави акредитації» може доповнюватись і паралельно протікати як із процесом «наближення до держави перебування», так іноді й «віддаленням від держави перебування». Ефект «локальності» часто є невидимим і не усвідомлюваним самим службовцем та може мати такі форми:

– *«локальність-симпатія»* – пов'язана із надмірною асиміляцією працівника ЗДУ із країною перебування, сприйняттям іноді як своїх традицій і звичаїв її народу, цінностей, інтересів, стилю життя та поведінки. Як наслідок працівник ЗДУ «віддаляється» від «всього українського», «втрачає поріг чуттєвості» та стає надмірно приязним до країни перебування, а іноді навіть схильним психологічно асоціювати і позиціонувати себе як місцевого жителя країни перебування, починає підсвідомо опікуватись та охороняти її інтереси, сприймаючи їх за власні, виключно схвально ставитись до політики держави перебування тощо. Цей психологічний ефект можна охарактеризувати як «віддалення від держави акредитації (України) – наближення до держави перебування». Така форма прояву «локальності» більш властива працівниками, які проходять службу в ЗДУ у «престижних» країнах, котрі мають порівняно з Україною вищий рівень життя;

– *«локальність-антипатія»* – може мати місце, головним чином, під час проходження дипломатичної служби у державах зі складним соціально-економічним становищем, важкими кліматичними умовами, низькою якістю життя, низьким рівнем розвитку системи охорони здоров'я, недемократичним політичним режимом тощо. Її зміст полягає в тому, що працівник, так і не змігши належним чином адаптуватись до місцевого середовища, потенційно може почати виключно неприязно і упереджено ставитись до держави-перебування, її органів влади, державної політики, національної культури, традицій тощо.

Як перша, так і друга форма «локальності» перешкоджає ефективному виконанню посадових обов'язків працівником ЗДУ. Можливими негативними

наслідками «локальності» можуть бути недооцінка (переоцінка) значення держави перебування як зовнішньополітичного партнера України, необ'єктивна оцінка подій, які відбуваються у цій державі, та передача в центр інформації, яка ґрунтується не на об'єктивному аналізі та національних інтересах, а на власних суб'єктивних симпатіях чи антипатіях. У такому разі МЗС отримуватиме необ'єктивну інформацію, яка, можливо, буде покладена в основу прийняття керівництвом держави важливих зовнішньополітичних рішень. Працівник може свідомо адаптувати вказівки, що надходять від МЗС, під свої суб'єктивні погляди і реалізовувати їх із хибними корективами. Більш того, він взагалі може втратити лояльність до МЗС і офіційного зовнішньополітичного курсу держави, вважаючи її політику помилковою.

Вірменський вчений А. Г. Навасардян, який спеціально досліджував питання лояльності та локальності дипломатів, дійшов такого висновку: «...порушення лояльності щодо своєї держави – це зрада. Говорити керівництву те, що йому сподобається, приховувати реальний стан справ – це також порушення лояльності... Це більш тонка форма зради, обману керівників, при цьому вона може мати егоїстичну мотивацію» [360, с.29].

Особливістю ротації у дипломатичній службі України є її *плановий характер*. Ротація здійснюється відповідно до затвердженого Плану ротації. Призначення, переведення, направлення на посади дипломатичної служби у ЗДУ та відкликання з них посадових осіб здійснюються на підставі Плану ротації на відповідний рік. Такий План готується у встановленому порядку службою управління персоналом МЗС та затверджується наказом за підписом Державного секретаря МЗС. План ротації складається з двох частин: а) План ротації ЗДУ; б) План ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України (п. 6) [500].

Відомчий характер ротації. Ротація обмежується лише органами дипломатичної служби (МЗС, представництвами МЗС на території України та ЗДУ). Законодавством не передбачено ротаційне заміщення посадовими особами дипломатичної служби посад в Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та інших державних органах, до яких можуть переводитись посадові особи дипломатичної служби.

З метою реалізації такого принципу дипломатичної служби, як єдність, перетворення дипломатичної служби на системну структуру, котра функціонує узгоджено, передбачає створення рівних умов для підвищення професійної компетентності дипломатичного персоналу і просування по службі, необхідним є відхід від суто відомчого характеру ротації. Доцільним є включення до посад, які підлягають заміщенню у порядку ротації, не лише посад в органах дипломатичної служби, а й посад в інших органах та їх структурних підрозділах, на яких громадяни України проходять дипломатичну службу (посад в Офісі Президента України, що забезпечують здійснення Президентом України повноважень у зовнішньополітичній сфері; Апараті Верховної Ради України, що забезпечують здійснення заходів з міжнародного співробітництва Верховної Ради України та представництво Голови Верховної Ради України у зносинах з органами влади інших держав і міжнародними організаціями; Секретаріаті Кабінету Міністрів України, що забезпечують здійснення заходів з міжнародного співробітництва Кабінету Міністрів України та представництво Прем'єр-міністра України у зносинах з органами влади інших держав і міжнародними організаціями, та ін.).

Посадами, які підлягають заміщенню у порядку ротації, є посади дипломатичної служби – дипломатичні та адміністративні (категорій «А», «Б» та «В»). Підкреслимо, що згідно із Законом «Про дипломатичну службу» (ст.ст. 1, 17) всі посади дипломатичної служби вважаються такими, що заміщуються у порядку ротації. Закон не передбачає винятків. Відповідно, можна дійти висновку, що до посад, які підлягають заміщенню у порядку ротації, зараховуються також дипломатичні посади категорії «А». Нагадаємо, що до них належать: 1) посада Державного секретаря МЗС; 2) посади, призначення на які здійснює Президент України (Надзвичайний і Повноважний Посол України, Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві, Постійний представник України при міжнародній організації, Представник України при міжнародній організації, Глава Місії України при міжнародній організації).

Закон «Про дипломатичну службу» передбачає, що порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби визначається МЗС (ч. 3 ст. 17). Такий

порядок затверджений наказом МЗС від 18.10.2018 р. («Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби»). Однак у п. 2 вказаного наказу МЗС закріплено, що *«дія цього Порядку не поширюється на посадових осіб, які призначаються на дипломатичні посади Президентом України»*. Такий стан нормативного врегулювання ротації, на нашу думку, зумовлює постановку деяких важливих питань: «А чи мають заміщуватись у порядку ротації посади в ЗДУ, на які особи призначаються Президентом України?», «Якщо так, то яким нормативним актом МЗС врегульований порядок їх ротації?», «Який нормативний акт регулює порядок ротації Державного секретаря МЗС?» та, врешті-решт, «Чи є взагалі доцільною ротація посадових осіб дипломатичної служби, які займають посади категорії «А»?». Виходячи із аналізу законодавства, констатуємо відсутність будь-якого іншого наказу МЗС (чи то підзаконного акту іншого органу влади), у якому б спеціально визначався порядок ротації дипломатичних службовців категорії «А».

З нашого погляду, дипломатичні посади категорії «А» мають бути визначені на рівні Закону «Про дипломатичну службу» такими, що не підлягають заміщенню у порядку ротації. По-перше, дипломатичні посади категорії «А», призначення на які здійснює Президент України, наділені значною мірою ознаками політичних посад, а тому відносно них не доцільно передбачати ротацію. По-друге, посада Державного секретаря МЗС і без того передбачає строкове призначення. Відповідно до ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років з правом повторного призначення [525].

У Законі «Про дипломатичну службу» варто передбачити види посад залежно від їх участі у ротації: а) посади, які не підлягають заміщенню у порядку ротації (неротаційні посади), – дипломатичні посади категорії «А»; б) посади, які заміщуються у порядку ротації (ротаційні посади), – всі інші посади дипломатичної служби. Диференціація посад дипломатичних службовців на «ротаційні» та «неротаційні» має місце й у законодавстві іноземних держав (Естонії, Норвегії та ін.).

Важливою новацією Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. стало запровадження так званої «імперативної» ротації. Інститут «імперативної» ротації дипломатів має глибоке історичне коріння, а його прообраз використовувався ще у державах Стародавнього світу і Середніх віків. Зокрема, відповідно до правил Стародавнього Риму особа, якій доручалась участь у посольстві, не мала права на відмову. Згідно із законодавством Венеціанської Республіки до осіб, які ухилялися від посольської місії, уже з XIII ст. почали застосовувати відповідальність у вигляді штрафів або заборони займати будь-які державні посади [218, с.36, 204]. Подібні норми були закріплені також у флорентійських «Правилах для послів» 1421 р. [206, с.352].

Вітчизняний інститут «імперативної» ротації у дипломатичній службі пов'язується, по-перше, із закріпленням положення, що участь посадових осіб дипломатичної служби у ротації є обов'язковою умовою проходження ними дипломатичної служби (ч. 1 ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу»); по-друге, із можливістю звільнення з дипломатичної служби за порушення такої умови (ст.ст. 17, 28 Закону «Про дипломатичну службу»).

Передбачено, що посадові особи дипломатичної служби підлягають ротації і направляються у довготермінове відрядження з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності, службової необхідності. Порядок ротації передбачає як ініціативу посадових осіб про участь у ротації, так і внесення їм відповідних пропозицій від Державного секретаря МЗС. За наявності поважних причин посадова особа дипломатичної служби, яка відповідно до законів «Про дипломатичну службу» або «Про державну службу» займає посаду категорії «Б», має право відмовитися від двох поспіль пропозицій суб'єкта призначення про участь у ротації, а посадова особа, яка займає посаду категорії «В», – від однієї такої пропозиції. Поважними причинами для відмови від участі у ротації вважаються такі: 1) відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; 2) відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; 3) хвороба члена сім'ї працівника дипломатичної служби, який потребує стороннього догляду. У ст. 28 Закону передбачені підстави припинення дипломатичної служби, серед яких: а)

відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «Б», від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації; б) відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «В», від другої поспіль пропозиції про участь у ротації.

Запровадження «імперативної» ротації є позитивним кроком у підвищенні професіоналізму посадових осіб дипломатичної служби. Планова зміна посад в Україні та за кордоном є запорукою професійного зростання та набуття практичного досвіду, поглиблення знань, умінь та навиків у сфері дипломатичної діяльності, вдосконалення володіння іноземними мовами тощо. Не випадково у дипломатичних службах низки держав світу проходження дипломатом служби за кордоном визначається як обов'язкова умова для просування по службі.

Як наголошував Державний секретар МЗС А. І. Заяць, «дипломат не є повноцінним дипломатом, якщо він не працює за кордоном. Також він не є повноцінним дипломатом, якщо не працює в центральному апараті: він втрачає зв'язок з Батьківщиною, реаліями України». Обов'язкова ротація надає можливість «збалансувати професійну якість» працівників за кордоном і в апараті МЗС [154]. Принагідно зазначимо, що 82,7 % опитаних нами посадових осіб дипломатичної служби переконані, що законодавче закріплення обов'язкової участі у ротації дасть змогу покращити ефективність дипломатичної служби.

Варто зупинитись на *принципах ротації*, вихідних ідеях, покладених в основу її організації та проведення. У п. 3 Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби закріплено, що підбір кандидатів для проведення ротації здійснюється на принципах змагальності з урахуванням службової необхідності, відповідного рівня професійної компетентності, особистих якостей, досвіду роботи і результатів оцінювання службової діяльності [500]. Привертає увагу, що у чинному Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби від 18.10.2018 р. (на відміну від попереднього Порядку від 31.05.2012 р.) мова йде про принципи не ротації загалом, а лише підбору кадрів для її проведення. Уявляється, що такий підхід не є виправданим з огляду на базове значення ротації для дипломатичної служби та порядку її проходження. Вважаємо, що принципи ротації мають бути

нормативно закріплені. До них варто віднести: законність, плановість, системність та скоординованість, політичну нейтральність, доброчесність, недискримінацію, прозорість, змагальність, ефективний та справедливий відбір, урахування службової необхідності, соціальну справедливість.

Окремо відзначимо необхідність врегулювання такого важливого з позиції забезпечення прав та інтересів службовців принципу ротації, як соціальна справедливість. Цей принцип має охоплювати: справедливий розподіл та чергування «простих» і «складних» відряджень – до держав із важкими кліматичними умовами і складною безпековою ситуацією та з нормальними кліматичними умовами і стабільною безпековою ситуацією; диференціацію строків довготермінового відрядження та фінансового забезпечення залежно від держави перебування, її політичних, соціально-економічних, кліматичних та інших умов; врахування факту попереднього проходження служби у державах із важкими кліматичними умовами і складною безпековою ситуацією при вирішенні питання щодо просування по службі та ін. Принцип соціальної справедливості, будучи закріпленим і реалізованим у широті його складових, сприятиме зміцненню мотивації до ефективного виконання посадових обов'язків та побудови дипломатичної кар'єри.

Подібні до принципу справедливості ідеї покладені в основу організації та проведення ротації дипломатів у багатьох іноземних державах. У США вони оформлені інструкцією Держдепартаменту «Правило справедливого розподілу» (Fair Share Rule). Інструкція передбачає чергування «складних» і «престижних» призначень, що є обов'язковим, за винятком призначень окремих працівників, які володіють специфічними мовами. При призначенні працівника на посади вищого дипломатичного складу (починаючи з радника) враховується чи попередньо він перебував у відрядженні в одній зі «складних» держав [709, с.26].

При направленні дипломатичних службовців Франції на службу за кордоном здійснюється чергування «легких» та «тяжких» постів. У визначених державах, де умови життя особливо тяжкі, призначення здійснюється з підвищенням у посаді або на максимальну посаду, на яку може претендувати службовець. У інших країнах службовці призначаються, головним чином, на мінімальні посади, на які

вони мають право претендувати [160, с.117]. Французькі регламенти передбачають протягом кожного десятиріччя три місяці служби: в апараті МЗС, в державах з помірними та важкими кліматичними умовами. Така «потрійна необхідність» спрямовується на забезпечення підготовки службовців, піклування про стан їх здоров'я та досягнення більшої соціальної справедливості у справі призначень [562, с.68].

Для дипломатів Аргентини іноземні держави поділяються залежно від умов праці на три категорії. До 1-ї категорії («А») належать політично пріоритетні держави з нормальними умовами життя (США, держави ЄС та ін.). 2-а категорія («В») представлена державами, у яких є «точки» з певними негативними факторами (наприклад, столиця Мексики – через велику забрудненість повітря). До 3-ї категорії («С») віднесені держави з низьким рівнем розвитку, складною санітарно-епідеміологічною ситуацією, високою частотою стихійних лих, тривалими військовими конфліктами або громадянськими війнами (Ірак, Судан та ін.). Обов'язковою умовою ротації дипломатів Аргентини є так зване «підвищення категорійності держав». Якщо дипломат отримує призначення у державу 3-ї категорії, то наступне відрядження буде у державу 1-ї категорії і т.д. За існуючих підходів намагаються забезпечити службу кожного дипломата на всіх континентах, при цьому два рази в державах Латинської Америки і обов'язково два рази на консульській службі (за кордоном або в центральному апараті МЗС) [240, с.46, 47].

Дотримуються чергування закордонних призначень також у дипломатичній службі Індії. Для індійських дипломатів іноземні держави поділяються на такі: а) вищої категорії (Австрія, Швейцарія та ін.); б) сприятливої категорії (США, Японія, більшість держав Західної Європи, Австралія та ін.); в) нейтральної категорії (РФ, КНР, південноамериканські держави та ін.); г) задовільної категорії (держави Центральної та Південної Африки, більшість держав Азії та ін.); г) несприятливої категорії (держави Центральної Азії) [160, с.271].

Перейдемо до висвітлення *видів ротації посадових осіб дипломатичної служби України*. Варто відзначити, що у наукових джерелах пропонуються різні підходи щодо класифікації ротації державних службовців; виділяють такі її види: вертикальна та горизонтальна; внутрішня, зовнішня та міжрегіональна; кільцева,

безповоротна, рокировка; ротація з ініціативи суб'єкта призначення та з ініціативи службовця та ін. [Див.: 229; 378].

Безумовно, можна виокремлювати підходи й щодо поділу на види ротації у дипломатичній службі. Своєю чергою основними видами ротації посадових осіб дипломатичної служби вважаємо такі: 1) *ротація ЗДУ* – заміщення посад дипломатичної служби в ЗДУ посадовими особами, які займали посади в МЗС і його представництвах на території України та направляються у довготермінове відрядження у порядку ротації; 2) *ротація апарату МЗС та представництв МЗС на території України* – охоплює: а) заміщення посад дипломатичної служби в апараті МЗС та його представництвах на території України посадовими особами, які раніше займали посади в ЗДУ та відкликаються із довготермінових відряджень у порядку ротації; б) переведення посадових осіб у порядку просування по службі на посади в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, які вивільняються у порядку ротації. Критерієм для виокремлення наведених видів ротації є орган дипломатичної служби, посада в якому заміщується у порядку ротації. За умови запровадження міжвідомчої ротації посадових осіб дипломатичної служби можна буде говорити також про інші види ротації (ротацію Офісу Президента України, ротацію Апарату Верховної Ради України, ротацію Секретаріату Кабінету Міністрів України та ін.) [Дет. див.: 646, с.250-252].

Ротація посадових осіб дипломатичної служби вирізняється особливим порядком проведення. Процедурний аналіз є необхідним, адже без нього комплексно дослідити інститут ротації посадових осіб дипломатичної служби не можливо. Такий аналіз дає змогу з'ясувати порядок ротації, визначити суб'єктів, які забезпечують її організацію та проведення, їх види, правовий статус тощо.

Автори навчального посібника «Дипломатична служба» за редакцією А. В. Торкунова та А. Н. Панова зауважують, що порядок ротації складається з двох етапів. По-перше, це проведення конкурсу на заміщення вакантної посади в закордонній дипломатичній установі. По-друге, командировання працівника, який наділений відповідною кваліфікацією, професійною підготовкою та спеціалізацією, до закордонної дипломатичної установи у адміністративному порядку (якщо

бажаючих на заміщення посади немає) [162, с.339-340]. Проте, з нашого погляду, процедура ротації посадових осіб дипломатичної служби України не може бути охарактеризована через виділення лише двох етапів, адже її структура є набагато складнішою. Тут хотілося б звернути увагу, що у науці виділяють складні правові процедури. Зокрема, вітчизняний вчений-адміністративіст О. І. Миколенко вказує на складні правові процедури як такі, що включають до свого складу інші процедури [353, с.152]. На наше переконання, саме до складних процедур і належить процедура ротації посадових осіб дипломатичної служби України.

Ротація посадових осіб дипломатичної служби є комплексним, збірним процедурно-правовим утворенням, окремі складові якого в науці вже традиційно характеризуються як самостійні процедури у публічній службі (наприклад, процедура конкурсу, процедура стажування та ін.) [Див.: 699, с.7-8]. Як приклад відзначимо, що в основі відбору посадових осіб для участі у ротації знаходиться процедура внутрішнього конкурсу. Внутрішній конкурс реалізуються в ході підготовки та затвердження Плану ротації (як ЗДУ, так і апарату МЗС та представництв МЗС на території України). У передбачених випадках може бути проведений і зовнішній конкурс на зайняття посад дипломатичної служби у порядку, визначеному законодавством про державну службу. Окрім того, можливим є переведення посадових осіб у порядку просування по службі на посади, що вивільняються у ході ротації. При підготовці до виїзду до держави перебування у порядку ротації можуть реалізуватись процедури стажування у структурних підрозділах апарату МЗС та ДАУ, перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, які передбачені Законом «Про очищення влади», тощо.

Ґрунтуючись на аналізі Закону «Про дипломатичну службу», наказу МЗС «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» та інших правових актів, можна виокремити такі складові процедури ротації посадових осіб дипломатичної служби: 1) підготовка та затвердження Плану ротації (ЗДУ, апарату МЗС та представництв МЗС на території України); 2) оформлення у довготермінове відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації ЗДУ, у тому числі їх зарахування у розпорядження

МЗС (для професійної підготовки до відрядження), а також оформлення закінчення довготермінового відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України; 3) переведення на посади, залишені посадовими особами, які зараховані у розпорядження МЗС для професійної підготовки до відрядження, інших посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України відповідно до Плану ротації; 4) виїзд посадових осіб у довготермінове відрядження та зайняття ними посад в ЗДУ, а також повернення із довготермінового відрядження в Україну інших посадових осіб та зайняття ними посад в апараті МЗС або представництвах МЗС на території України відповідно до Плану ротації (у визначених законодавством випадках – зарахування посадових осіб, які повернулись в Україну, у розпорядження МЗС або звільнення їх з дипломатичної служби).

Охарактеризуємо наведені складові процедури ротації детальніше.

1. Підготовка та затвердження Плану ротації. Призначення та переведення на посади дипломатичної служби в органах дипломатичної служби здійснюється на підставі Плану ротації на визначений рік, що затверджується наказом МЗС за підписом Державного секретаря МЗС (далі – План ротації). При цьому План ротації складається з таких частин: а) План ротації ЗДУ; б) План ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України. Розглянемо порядок підготовки та затвердження Плану ротації у розрізі наведених його частин.

1.1. Підготовка та затвердження Плану ротації ЗДУ:

1) визначення переліку посад ЗДУ, які підлягають заміщенню в наступному році, – включає: а) формування списку посадових осіб, які підлягають ротації в наступному році, надіслання його до ЗДУ та узагальнення пропозицій щодо термінів відкликання таких посадових осіб; б) затвердження Державним секретарем МЗС графіка відкликання посадових осіб та його доведення до ЗДУ; в) ознайомлення посадових осіб ЗДУ, які підлягають відкликанню в наступному році, під підпис; г) коригування проектів штатних розписів ЗДУ на наступний рік з урахуванням пропозицій їхніх керівників та типових штатних розписів ЗДУ; г) затвердження Державним секретарем МЗС переліку посад ЗДУ, які підлягають

заміщенню у наступному році; д) ознайомлення із таким переліком посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України, а також із терміном подання заяв для участі у відповідному конкурсі; е) доведення до інших державних органів, визначених ч. 1 ст. 23 Закону «Про дипломатичну службу», витягів з переліку посад ЗДУ в частині, що їх стосується;

2) *формування проекту Плану ротації ЗДУ*. За своєю структурою ця процедура є складною та охоплює: а) відбір Конкурсною комісією МЗС посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України для заміщення посад ЗДУ у порядку ротації (внутрішній конкурс у порядку, визначеному МЗС); б) внесення Державним секретарем МЗС пропозицій про участь у ротації посадовим особам на заміщення посад, на які не було визначено кандидатів у результаті внутрішнього конкурсу; в) відбір Конкурсною комісією МЗС громадян України для заміщення посад ЗДУ, які не можуть бути заміщені у порядку ротації (зовнішній конкурс у порядку, визначеному законодавством про державну службу). При цьому внутрішній конкурс є обов'язковим, тоді як дві інші вказані процедури реалізуються не завжди (факультативні).

Внутрішній конкурс на зайняття посад в ЗДУ у порядку ротації. Така процедура здійснюється службою управління персоналом МЗС та Конкурсною комісією МЗС. Вона передбачає: а) подання посадовими особами заяв на ім'я Державного секретаря МЗС з дотриманням вимог ч. 2 ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу», а також внесення керівниками ЗДУ пропозицій щодо кандидатур на заміщення посад, які вивільняються в ЗДУ; б) опрацювання службою управління персоналом МЗС заяв кандидатів на заміщення посад у ЗДУ; в) формування рейтингового списку кандидатів; г) розгляд кандидатур Конкурсною комісією та внесення рекомендацій Державному секретареві МЗС.

Необхідно підкреслити, що внутрішній конкурс є основною процедурою, яка реалізується у ході підготовки та затвердження Плану ротації. За результатами такого конкурсу вирішуються питання стосовно переведення посадових осіб на вищі, рівнозначні або нижчі посади у порядку ротації. Одним із недоліків чинного законодавчого регулювання внутрішнього конкурсу є його регламентація у загальних

рисах. Так, у Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби відсутньою є деталізація: а) етапів процедури внутрішнього конкурсу, під час яких відбувається оцінювання Конкурсною комісією МЗС кандидатів на відповідність їх компетентності встановленим вимогам (види таких етапів, особливості їх проведення і визначення результатів та ін.); б) особливостей етапів, пов'язаних із визначенням переможця конкурсного відбору, тощо. Такий стан регулювання створює загрози для перетворення внутрішнього конкурсу в «сіру зону», є неприпустимим з огляду на впровадження у дипломатичній службі «системи заслуг» («merit system»), центральна складова якої полягає у забезпеченні відкритого і справедливого відбору осіб на підставі професійної компетентності.

Розвиваючи думку, вважаємо за доцільне забезпечити деталізоване регулювання внутрішнього конкурсу, що реалізується в ході ротації посадових осіб дипломатичної служби, та внести відповідні зміни до наказу МЗС «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. У свою чергу важливою гарантією забезпечення законності в ході проведення внутрішнього конкурсу у порядку ротації має стати діяльність Комісії з питань захисту права на дипломатичну службу.

Внесення пропозицій про участь у ротації від Державного секретаря МЗС. Можливою є ситуація, коли у Плані ротації ЗДУ залишаються посади, на які не визначено кандидатів. У такому разі застосовуються можливості інституту «імперативної» ротації, що передбачає реалізацію таких етапів:

– внесення службою управління персоналом МЗС рекомендацій Державному секретареві МЗС щодо можливості заповнення посад в ЗДУ посадовими особами апарату МЗС та представництв МЗС на території України. При цьому враховуються, що за наявності поважних причин посадова особа, яка займає посаду дипломатичної служби категорії «Б», має право відмовитися від двох поспіль пропозицій суб'єкта призначення про участь у ротації, а посадова особа, яка займає посаду категорії «В», – від однієї такої пропозиції;

– розгляд Державним секретарем МЗС рекомендацій служби управління персоналом МЗС та внесення ним пропозицій про участь в ротації визначеним

посадовим особам апарату МЗС та представництв МЗС на території України. Такі пропозиції вносяться з урахуванням строків направлення працівників у наступне довготермінове відрядження (ч. 2 ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу»);

– розгляд посадовою особою пропозиції Державного секретаря МЗС про участь у ротації та повідомлення у десятиденний строк про свою згоду або відмову від такої пропозиції. У разі відмови або ненадання позиції посадова особа вважається такою, що відмовилася від участі у ротації.

Зовнішній конкурс на зайняття посад в ЗДУ. Рішення про оголошення та проведення такого зовнішнього конкурсу приймається у тому разі, коли за результатами попередніх процедур залишились посади у ЗДУ, які не були заповнені «внутрішнім кадровим ресурсом» (після проведення внутрішнього конкурсу та внесення посадовим особам пропозицій про участь у ротації від Державного секретаря МЗС). Порядок проведення зовнішнього конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби в ЗДУ врегульований у Законі «Про державну службу», а його етапи деталізовані у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. Особливістю є те, що з громадянами, які заміщують посади в ЗДУ за результатами зовнішнього конкурсу, укладається контракт про проходження дипломатичної служби (на строк довготермінового відрядження);

3) *затвердження Плану ротації ЗДУ на наступний рік* – видання відповідного наказу МЗС за підписом Державного секретаря МЗС не пізніше 01 грудня року, що передує року ротації.

1.2. Підготовка та затвердження Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України:

1) *визначення переліку посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, які підлягають заміщенню*, – охоплює: а) визначення переліку посад, що вивільняються в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України після направлення посадових осіб у довготермінове відрядження (за результатами затвердження Плану ротації ЗДУ); б) ознайомлення з таким переліком

посад керівників структурних підрозділів апарату МЗС та представництв МЗС на території України, а також працівників органів дипломатичної служби;

2) *формування проекту Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України.* Це складна процедура, яка охоплює: а) внутрішній конкурс – відбір посадових осіб, довготермінове відрядження яких завершується, та інших посадових осіб для заміщення посад в апараті МЗС та його представництвах на території України, які вивільняються у порядку ротації ЗДУ; б) зовнішній конкурс – відбір осіб для заміщення посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, які вивільняються у порядку ротації та не можуть бути заміщені у результаті проведення внутрішнього конкурсу.

Внутрішній конкурс на зайняття посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України у порядку ротації. Цей конкурс охоплює: 1) подання посадовими особами заяв на ім'я Державного секретаря МЗС про розгляд кандидатур на заміщення посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, а також внесення керівниками структурних підрозділів апарату МЗС та представництв МЗС на території України пропозицій щодо заміщення таких посад; 2) опрацювання службою управління персоналом МЗС заяв кандидатів на заміщення посад, що вивільняються в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України; 3) формування рейтингового списку кандидатів; 4) розгляд кандидатур Конкурсною комісією і внесення рекомендацій Державному секретарю МЗС.

Специфічною складовою такого внутрішнього конкурсу є визначення кандидатів з-поміж посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України для їх переведення у порядку просування по службі на ті посади в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, що вивільняються у порядку ротації. Пропозиції про переведення посадових осіб на відповідні посади вносяться на розгляд Конкурсної комісії МЗС керівниками структурних підрозділів апарату МЗС або представництв МЗС на території України. Рішення про таке переведення приймається Державним секретарем МЗС на підставі рекомендацій Конкурсної комісії МЗС шляхом затвердження Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України;

Зовнішній конкурс на зайняття посад в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України. Рішення про його оголошення та проведення приймається, якщо за результатами внутрішнього конкурсу залишилися посади в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України, які вивільнюються у порядку ротації і не можуть бути заміщені посадовими особами. Порядок проведення зовнішнього конкурсу врегульований законодавством про державну службу;

3) затвердження Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України (наказ МЗС за підписом Державного секретаря МЗС).

2. Оформлення та підготовка до направлення у довготермінове відрядження, а також оформлення відкликання із такого відрядження.

2.1. Оформлення направлення у довготермінове відрядження передбачає: а) формування особових справ осіб, включених до Плану ротації; б) організацію проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених Законом «Про очищення влади», стосовно переможців конкурсів на зайняття посад у ЗДУ (у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» від 16.10.2014 р. [156]); в) направлення до ДАУ з метою підтвердження рівня володіння іноземними мовами (наказ МЗС «Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби» від 21.11.2019 р. [488]), направлення до режимно-секретного органу МЗС та військових комісаріатів (для військовозобов'язаних); г) проходження професійної підготовки до довготермінового відрядження шляхом стажування у порядку, встановленому МЗС (наказ МЗС «Про стажування працівників дипломатичної служби, які направляються до закордонних дипломатичних установ України» від 03.10.2017 р. [521]). Таке стажування проводиться, як правило, без відриву від основного місця роботи шляхом зарахування у розпорядження МЗС строком до 2 місяців; г) оформлення проїзних документів (паспортів, віз); д) визначення дати виїзду; е) видання наказу по особовому складу про призначення, переведення.

2.2. *Оформлення відкликання із довготермінового відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації.* Таке оформлення передбачає: а) надання ЗДУ до служби управління персоналом МЗС не пізніше ніж за 60 днів до 01 числа місяця закінчення довготермінового відрядження, визначеного графіком відкликання посадових осіб, пропозицій щодо конкретної дати їхнього відкликання; б) видання наказу по особовому складу про відкликання.

3. *Переведення у порядку просування по службі на посади, залишені посадовими особами, які зараховані у розпорядження МЗС для професійної підготовки до відрядження, інших посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України відповідно до Плану ротації.* По суті, рішення про таке переведення приймається не після, а в процесі оформлення направлення посадових осіб у довготермінове відрядження.

4. *Виїзд посадових осіб до держави перебування у довготермінове відрядження, а також повернення посадових осіб із довготермінового відрядження в Україну.*

4.1. *Виїзд посадових осіб до держави перебування у встановлені строки та зайняття ними посад у ЗДУ відповідно до затвердженого Плану ротації.* Законодавством допускається відмова від направлення у довготермінове відрядження. Закріплено, що про таку відмову у випадках, передбачених ч. 2 ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу», посадова особа подає вмотивовану письмову заяву на ім'я Державного секретаря МЗС, а у випадку, що передбачений п. 3 абз. 2 ч. 2 ст. 17 цього Закону, – також підтвердні документи [500]. З цього випливає, що Порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби фактично ототожнює «відмову від пропозиції про участь у ротації» та «відмову від направлення у довготермінове відрядження». На наше переконання, ці поняття пов'язані, проте не тотожні, про що йшлося у підрозділі 3.5 дисертації.

4.2. *Повернення в Україну посадових осіб, довготермінове відрядження яких закінчено.* Посадові особи, довготермінове відрядження яких закінчено, повертаються в установлені строки в Україну та зобов'язані протягом 3-х робочих днів з дати такого повернення прибути до служби управління персоналом МЗС з

метою оформлення подальшого проходження дипломатичної служби в апараті МЗС або представництві МЗС на території України.

Після повернення посадових осіб із довготермінового відрядження в Україну можливими є три варіанти розвитку подій щодо їх працевлаштування: 1) посадові особи, які перебували у довготерміновому відрядженні на умовах контракту про проходження дипломатичної служби, звільняються зі служби у зв'язку із закінченням строку контракту (ч. 4 ст. 18, п. 1 ч. 2 ст. 28 Закону «Про дипломатичну службу»); 2) посадовим особам надається посада в системі органів дипломатичної служби, рівнозначна тій, яку вони займали до направлення у довготермінове відрядження або під час такого відрядження – у разі визначення відповідної посади у Плані ротації (ч. 4 ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу»); 3) посадові особи зараховуються у розпорядження МЗС – якщо в рамках ротації їм не визначено посади в МЗС або представництві МЗС на території України для подальшого проходження дипломатичної служби; на строк до шести місяців, включаючи період перебування у щорічній відпустці (п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону «Про дипломатичну службу»).

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ротація є невід'ємною складовою проходження дипломатичної служби, яка відрізняє її від інших видів державної служби. Ротація посадових осіб дипломатичної служби характеризується низкою специфічних особливостей, котрі пов'язані зі способом ротаційного заміщення посад (охоплює як переведення, так і довготермінове відрядження), завданнями ротації, її плановим, відомчим, обов'язковим характером та ін. На шляху розбудови дипломатичної служби України як системної структури, у якій гарантуються рівні умови для підвищення компетентності та просування по службі, необхідним є зарахування до переліку посад, які підлягають заміщенню у порядку ротації, не лише посад в органах дипломатичної служби, а й посад в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу. У процедурному аспекті ротацію посадових осіб дипломатичної служби можна охарактеризувати як складну процедуру, котра реалізується під час проходження служби. Ротація є збірним процедурно-правовим утворенням, яке охоплює низку

інших службових процедур. При цьому центральне місце у процедурі ротації відводиться внутрішньому конкурсу – відбору посадових осіб дипломатичної служби для заміщення посад в ЗДУ, апараті МЗС та його представництвах на території України у порядку, визначеному МЗС. З урахуванням наведеного першочерговими заходами на шляху вдосконалення ротації у дипломатичній службі мають стати ті, що спрямовані на подальший розвиток і усунення недоліків організаційно-правового забезпечення процедури внутрішнього конкурсу (детальне врегулювання всіх етапів такого конкурсу, порядку їх здійснення, особливостей визначення переможця конкурсу та ін.).

5.5 Підстави припинення дипломатичної служби України

Розбудова професійної, політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби, чітке визначення правового статусу посадових осіб дипломатичної служби як учасників державно-службових відносин, недопущення зловживань та суб'єктивного впливу на службову кар'єру потребують звернення до припинення дипломатичної служби, його сутності та підстав як предмету наукового аналізу.

Науковці звертали увагу на різні аспекти припинення державної служби, пропонували підходи до його розуміння з огляду на ті чи інші ознаки. Проте, як видається, спільним для більшості визначень припинення державної служби є вказівка на основне його юридичне значення – припинення (закінчення) відповідних правовідносин. З погляду В. А. Дерезь, припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця (в тому числі у разі повторного призначення на посаду) і тривали протягом періоду її проходження [367, с.639]. Ю. Г. Фаєр розкриває припинення державної служби як відмову державного службовця від державно-службових повноважень або відмову суб'єкта призначення державному службовцю у державно-службових повноваженнях [642, с.14].

О. Ю. Оболенський вказує, що припинення державно-службових відносин – це тимчасове чи постійне припинення професійної діяльності на посаді

державного службовця, тобто залишення державним службовцем посади [396, с.325]. Подібним чином розмірковує О. П. Ноздрачов. Він підкреслює, що припинення державно-службових відносин завжди означає припинення виконання посадових обов'язків. Однак не всяке припинення виконання посадових обов'язків означає припинення державно-службових відносин [377, с.466].

Ю. М. Старилов розкриває поняття «припинення державної служби» дещо в іншому аспекті, через категорію «порядок»: «це нормативно установлений порядок припинення державно-службових правових відносин між державним службовцем та державним органом, які виникли при вступі громадянина на державну службу та в процесі виконання ним посадових обов'язків». Припинення державної служби передбачає виключення державного службовця із переліку осіб, які займають штатну посаду державної служби в державному органі [600, с.577]. Вирізняється підхід В. В. Черепанова та В. П. Іванова. Науковці акцентують увагу, що припиненням державної служби є установлені законодавством не лише порядок, а й підстави припинення державно-службових відносин [718, с.166].

Ґрунтуючись на теоретичних напрацюваннях відносно державної служби, можна стверджувати, що припинення дипломатичної служби пов'язується із закінченням державно-службових відносин посадової особи дипломатичної служби, які виникли з дня вступу на дипломатичну службу та тривали протягом її проходження. Своєю чергою можна говорити й про багатоаспектність припинення дипломатичної служби, зокрема про виділення фактичного та процедурного підходів до його сприйняття.

У фактичному аспекті припинення дипломатичної служби є правоприпиняючим фактичним складом – сукупністю юридичних фактів, які стають підставою припинення правовідносин щодо проходження дипломатичної служби, передбачають втрату громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби. З-поміж юридичних фактів, які належать до такого фактичного складу, можна виділити такі: а) юридичні факти (дії та події), які складають зміст підстав припинення дипломатичної служби. У низці випадків

вони пов'язуються з іншими діями (наприклад, у разі звільнення посадової особи дипломатичної служби з підстави вчинення дисциплінарного проступку – це внесення суб'єкту призначення подання (пропозиції) дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ тощо); б) юридичний факт у формі видання суб'єктом призначення (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Державним секретарем МЗС) індивідуального правового акту (указу, постанови, наказу) про звільнення особи з дипломатичної служби. Видання відповідного акту звільнення вимагається незалежно від підстави, за якою припиняється дипломатична служба. Будь-яка підстава припинення дипломатичної служби потребує юридичного оформлення за допомогою акту суб'єкта призначення.

Зупинимось на *процедурному аспекті* припинення дипломатичної служби. Про процедурний аспект припинення державної (публічної) служби у науці стверджувалось неодноразово. Так, І. О. Картузова та А. О. Осадчий пишуть про процедури закінчення перебування на публічній службі як вид адміністративних процедур внутрішньо організаційної діяльності органів публічного управління [238, с.88]. В. М. Манохін відзначав процедуру припинення службових відносин, яку небезпідставно пов'язував також із передачею матеріальних цінностей від особи, яка звільняється, до інших осіб та юридичним оформленням такої передачі [329, с.55].

З нашого погляду, припинення дипломатичної служби у процедурному аспекті є процедурою розгляду уповноваженим суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо звільнення посадової особи дипломатичної служби та видання ним відповідного акту звільнення.

Тут хотілося б наголосити, що варто розмежовувати процедуру припинення дипломатичної служби зі службовими процедурами, які можуть їй передувати. Такою, наприклад, є процедура оцінювання результатів службової діяльності. Згідно із законодавством службовець, який у результаті оцінювання отримав негативну оцінку, має бути звільнений. Проте саме оцінювання не є складовою процедури припинення дипломатичної служби. Результати оцінювальної процедури у формі затвердженого акту про негативну оцінку встановлюють

наявність підстави для звільнення, а отже, є юридичним фактом, що дає початок процедурі припинення дипломатичної служби. З наведеного випливає, що немає сенсу говорити про процедури припинення дипломатичної служби (у множині). Процедура припинення дипломатичної служби (на відміну від багатьох процедур вступу та проходження дипломатичної служби) є однією.

Привертає увагу, що у Законі «Про дипломатичну службу» паралельно використовуються поняття «припинення дипломатичної служби» (ст. 28), «звільнення з дипломатичної служби» (ст. 25) та «звільнення з посади дипломатичної служби» (ст. 14). Як видається, поняття «припинення дипломатичної служби» та «звільнення з дипломатичної служби» є тотожними.

У свою чергу поняття «припинення дипломатичної служби» та «звільнення з посади дипломатичної служби» варто розмежовувати. Не тотожними є і підстави припинення дипломатичної служби та звільнення з посади дипломатичної служби. Свого часу вчені аналізували співвідношення понять «припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби»: «припинення державної служби завжди передбачає звільнення з посади державної служби. Водночас звільнення з посади державної служби не означає припинення державної служби, оскільки державний службовець може бути прийнятий на іншу посаду державної служби в іншому державному органі» [460, с.37]. Наведені висновки потребують розвитку у розрізі нашого дослідження.

Насамперед слід відзначити як особливість те, що законодавством України передбачені окремі випадки перебування особи на дипломатичній службі без зайняття нею посади дипломатичної служби. Звільнення особи з посади, що передбачає продовження перебування на дипломатичній службі (на певний строк), має місце у разі: 1) прийняття рішення про звільнення особи з посади Державного секретаря МЗС з одночасним зарахуванням її за штат МЗС відповідно до ст. 87-1 Закону «Про державну службу» [471]; 2) прийняття рішення про зарахування посадової особи дипломатичної служби у розпорядження МЗС відповідно до ст. 21 Закону «Про дипломатичну службу» [474].

Отже, можна узагальнити таке: а) припинення дипломатичної служби для особи, яка займає посаду дипломатичної служби, у будь-якому разі передбачає її звільнення з такої посади. У цьому випадку звільнення з посади поєднується з закінченням державно-службових відносин; б) припинення дипломатичної служби для особи, яка перебуває на дипломатичній службі, не займаючи посади (як-то зарахована за штат або у розпорядження МЗС), є закінченням її державно-службових відносин, яке формально на момент припинення цих відносин не передбачає звільнення з певної посади. З іншої сторони, звільнення з посади не завжди є припиненням дипломатичної служби. Таке звільнення може пов'язуватись як із припиненням дипломатичної служби, так і іншими підставами, що передбачені законодавством. Наприклад, звільнення особи з посади дипломатичної служби не припиняє її державно-службових відносин у разі зарахування у розпорядження МЗС, прийняття рішення про відкликання із довготермінового відрядження (крім осіб, призначених на посади в ЗДУ за контрактом) та ін.

Підстави припинення дипломатичної служби є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує необхідність припинення державно-службових відносин та видання суб'єктом призначення акту звільнення посадової особи дипломатичної служби.

Стаття 28 Закону «Про дипломатичну службу» присвячується підставам припинення дипломатичної служби. У ній закріплені такі положення: 1) дипломатична служба припиняється з підстав, передбачених Законом «Про державну службу»; 2) дипломатична служба припиняється також з таких підстав: а) закінчення строку контракту про проходження дипломатичної служби або порушення його умов; б) відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «Б», від третьої посліпль пропозиції про участь у ротації; в) відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «В», від другої посліпль пропозиції про участь у ротації; г) відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження МЗС, від третьої посліпль пропозиції про

переведення в системі органів дипломатичної служби; г) відставка дипломатичного службовця; д) одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією, встановлене за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією МЗС згідно із законодавством про державну службу.

Підстави припинення дипломатичної служби можна поділити залежно від їх спрямованості на групи: а) загальні – закріплені Законом «Про державну службу», є підставами припинення державної служби, у тому числі дипломатичної служби; б) спеціальні – передбачені Законом «Про дипломатичну службу» та стосуються припинення лише дипломатичної служби. З огляду на те, що підстави припинення державної служби отримали наукову розробку [Див.: 367; 368; 460; 642 та ін.] особливу увагу приділимо спеціальним підставам припинення дипломатичної служби, що закріплені ст. 28 Закону «Про дипломатичну службу».

1. *Закінчення строку контракту про проходження дипломатичної служби або порушення його умов.* Це підстава припинення дипломатичної служби не для всіх посадових осіб дипломатичної служби, а лише для тих, які уклали відповідний контракт. Згідно із законодавством призначення на посаду дипломатичної служби за контрактом про проходження дипломатичної служби здійснюється у разі: а) заміщення за результатами конкурсу посади дипломатичної служби в ЗДУ на час довготермінового відрядження (у разі неможливості заповнення такої посади у порядку ротації); б) заміщення посади дипломатичної служби працівником іншого державного органу (у разі переведення на посаду в ЗДУ на час довготермінового відрядження) [474].

Після завершення довготермінового відрядження особам, які проходили дипломатичну службу в ЗДУ на підставі контракту, посада в МЗС або представництвах МЗС не надається. Наслідками завершення їх відрядження є такі: 1) особи, з якими контракт був укладений у результаті заміщення посади за конкурсом, звільняються з дипломатичної служби; 2) особи, які є працівниками інших державних органів та з якими був укладений контракт, залишають

дипломатичну службу та їм надається з урахуванням їхньої професійної компетентності рівнозначна посада в тому органі, з якого вони були переведені.

Типова форма контракту про проходження дипломатичної служби затверджена наказом МЗС від 25.01.2019 р. У ньому контракт безпосередньо визначається як строковий трудовий договір. Типова форма контракту передбачає права і обов'язки МЗС та посадової особи дипломатичної служби як сторін такого контракту. Встановлено, що контракт про проходження дипломатичної служби діє до завершення довготермінового відрядження, строки якого визначені у ст. 18 Закону «Про дипломатичну службу» (як правило, до 4-х років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною безпековою ситуацією і до 3-х років у державах з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією). Типова форма передбачає випадки дострокового розірвання контракту про проходження дипломатичної служби, що може мати місце з ініціативи іншої сторони у разі невиконання або неналежного виконання однією стороною своїх зобов'язань за цим контрактом, а також з підстав, визначених ст. 19 («Дострокове відкликання працівників дипломатичної служби із довготермінового відрядження») та ст. 28 («Підстави для припинення дипломатичної служби») Закону «Про дипломатичну службу». Водночас закріплено, що відносини сторін, не врегульовані контрактом, вирішуються у порядку, встановленому законодавством [506].

Законодавче регулювання підстави припинення дипломатичної служби, що аналізується (як і загалом контракту про проходження дипломатичної служби), не є досконалим. Чинна редакція вказаної підстави охоплює такі випадки: а) закінчення строку, на який було укладено контракт; б) порушення його умов. У зв'язку з цим виникає питання щодо юридичних наслідків припинення дії контракту про проходження дипломатичної служби з інших підстав (наприклад, з підстави дострокового відкликання особи через службову необхідність або істотного погіршення стану здоров'я, що унеможлиблює подальше перебування у довготерміновому відрядженні, тощо). Постають питання: «Чи у таких випадках дострокового розірвання контракту також припиняється дипломатична служба?», «Як це узгоджується з іншими положеннями законодавства про дипломатичну службу?».

Звернімось до теорії трудового права. Прийнято розрізняти такі категорії як «припинення трудового договору» та «розірвання трудового договору». Припиненням трудового договору вважається закінчення дії трудових правовідносин працівника з роботодавцем у всіх випадках, передбачених законодавством про працю. Своєю чергою розірвання трудового договору означає припинення трудових правовідносин одностороннім волевиявленням (чи роботодавця, чи працівника, чи осіб, які не є стороною трудового договору). Підкреслюється, що поняття «припинення трудового договору» за змістом ширше, ніж поняття «розірвання трудового договору» (С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко) [458, с.385]. Висновок, що «припинення трудового договору» є родовою категорією для позначення будь-яких випадків закінчення дії трудових правовідносин за сучасних умов розділяється більшістю представників науки трудового права (Н. Б. Болотіна [71, с.281], В. С. Венедіктов [92, с.106], В. І. Прокопенко [532, с.235] та ін.).

На підставі вищевикладеного вважаємо, що доцільно змінити редакцію підстави припинення дипломатичної служби, що передбачена п. 1 ч. 2 ст. 28 Закону «Про дипломатичну службу», шляхом використання в ній загальної категорії – «припинення контракту про проходження дипломатичної служби». Ця категорія охоплюватиме випадки припинення контракту як у зв'язку із закінченням його строку, так і з інших підстав. Крім того, вважаємо необхідним доповнити Закон «Про дипломатичну службу» ст. 14-1 «Контракт про проходження дипломатичної служби» та врегулювати в ній основні особливості контракту про походження дипломатичної служби (у тому числі підстави його припинення), котрі вже надалі мають деталізуватись у підзаконних правових актах.

2. Відмова без поважних причин: а) посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «Б», від третьої посліпль пропозиції про участь у ротації; б) посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «В», від другої посліпль пропозиції про участь у ротації. Ця підстава припинення дипломатичної служби полягає у недотриманні посадовими особами такої обов'язкової умови проходження дипломатичної служби як участь у ротації. Встановлено, що за наявності поважних причин посадова особа дипломатичної

служби, яка відповідно до Закону «Про дипломатичну службу» або Закону «Про державну службу» займає посаду категорії «Б», має право відмовитися від двох послідовних пропозицій суб'єкта призначення про участь у ротації, а посадова особа дипломатичної служби, яка займає посаду категорію «В», – від однієї такої пропозиції. Поважними причинами для відмови від участі у ротації є: 1) відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; 2) відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; 3) хвороба члена сім'ї працівника дипломатичної служби, який потребує стороннього догляду (ст. 17) [474].

Як видається, чинна редакція підстави припинення дипломатичної служби, що розглядається, має певні недоліки. По-перше, дискусійною є доцільність встановлення різної кількості пропозицій щодо участі в ротації, від яких має право відмовитися посадова особа за наявності поважних причин, залежно від категорії посади («Б» – дві пропозиції, «В» – одна пропозиція). Відповідно, це стосується і диференційованого регулювання кількості відмов за поважних причин від пропозицій щодо участі в ротації залежно від категорії посади, котрі стають підставами припинення дипломатичної служби («Б» – третя пропозиція, «В» – друга пропозиція). Безумовно, доцільність встановлення такої підстави припинення дипломатичної служби, як відмова від ротації, сумнівів не викликає. Подібні підходи передбачаються і законодавством зарубіжних держав. Необґрунтованим виглядає диференційоване регулювання відповідних питань з огляду на категорію посади, яку займає посадова особа дипломатичної служби.

На наше переконання, законодавство має передбачати уніфікований підхід, встановлювати для всіх посадових осіб дипломатичної служби, які підлягають ротації: 1) однакову кількість пропозицій щодо участі у ротації, від яких за наявності поважних причин можна відмовитися; 2) однакову кількість відмов від участі у ротації за наявності поважних причин, які передбачають припинення дипломатичної служби. Пропонуємо закріпити: а) у ст. 17 Закону «Про дипломатичну службу» – право посадових осіб, які займають відповідні посади категорій «Б» та «В», на відмову за наявності поважних причин від двох послідовних пропозицій щодо участі у ротації; б) у ст. 28 цього Закону – відмову посадової

особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорій «Б» або «В», за наявності поважних причин від третьої посліпль пропозиції щодо участі у ротації як одну з підстав припинення дипломатичної служби [665, с. 186-187].

Істотним недоліком, на який необхідно звернути увагу, є неузгодженість положень Закону, які передбачають право на відмову від ротації (ст. 17), із тими, що регулюють припинення дипломатичної служби з підстави такої відмови (ст. 28). Ці положення є тісно пов'язаними, п. 2 та п. 3 ч. 2 ст. 28 безпосередньо відсилають до ч. 2 ст. 17 Закону. Відповідна неузгодженість має місце в частині регулювання виду відмови. Узагальнено можна виділити такі види відмови від участі в ротації: 1) за наявності поважних причин; 2) без поважних причин. Річ у тім, що ст. 17 допускає відмову від участі у ротації лише *за наявності поважних причин* та взагалі не передбачає можливості такої відмови без поважних причин. Натомість ст. 28 у контексті регулювання підстав припинення служби передбачає відмови саме *без поважних причин* та, більше того, говорить про кількість таких відмов. Вважаємо правильною позицію, що посадова особа дипломатичної служби взагалі не має права відмовлятися від пропозицій про участь у ротації (направлення у довготермінове відрядження) без поважних причин, а факт такої відмови повинен розглядатись як дисциплінарний проступок, що тягне звільнення.

Вивчення зарубіжного досвіду показало, що законодавство окремих держав поряд із відмовою від ротації передбачає також таку підставу припинення дипломатичної служби, як відмова дипломатичного службовця від виконання рішення про його відкликання та повернення із іноземної держави. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 92 Закону Литви «Про дипломатичну службу» договір про дипломатичну службу може бути розірваний у разі недотримання умов ротації, тобто відмови виконати наказ міністра закордонних справ про призначення на роботу в дипломатичне представництво або консульську установу Литви або про повернення на роботу в Міністерство закордонних справ» [383].

Враховуючи, по-перше, викладене у цьому підрозділі, по-друге, зроблені нами раніше пропозиції відносно дисциплінарної відповідальності посадових осіб

дипломатичної служби¹, пропонуємо п. 2 та п. 3 ч. 2 ст. 28 Закону «Про дипломатичну службу» об'єднати у один пункт та викласти його у такій редакції: *«відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова посадової особи дипломатичної служби без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження»*. У свою чергу реалізація такої пропозиції вимагає врахування, належного опрацювання та врегулювання питань, що пов'язані з неможливістю виїзду з України або повернення в Україну через поважні причини.

3. Наступною спеціальною підставою припинення дипломатичної служби є *відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження МЗС, від третьої поспіль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби*. Закон передбачає можливість зарахування посадових осіб дипломатичної служби у розпорядження МЗС: а) перед направленням у довготермінове відрядження – на строк до двох місяців для відповідної професійної підготовки до відрядження; б) після завершення довготермінового відрядження – на строк до шести місяців, включаючи період перебування у щорічній відпустці, якщо в рамках ротації посадовій особі дипломатичної служби (крім осіб, призначених за контрактом про проходження дипломатичної служби) не визначено посади в МЗС або представництві МЗС на території України для подальшого проходження дипломатичної служби. Підстава припинення дипломатичної служби, що аналізується, пов'язана із зарахуванням у розпорядження МЗС саме після завершення довготермінового відрядження. Посадова особа, яка зарахована у розпорядження МЗС після завершення відрядження, продовжує перебування на дипломатичній службі та направляється до структурного підрозділу МЗС або до представництва МЗС на території України, в якому вона працювала до направлення у довготермінове відрядження, та виконує доручення їх керівників.

¹ Див. підрозділ 3.5 дисертації.

У разі службової необхідності з урахуванням професійної компетентності такої посадової особи Державний секретар МЗС може прийняти рішення про проходження дипломатичної служби такою посадовою особою в іншому структурному підрозділі МЗС або в іншому представництві МЗС на території України. Відповідним посадовим особам службою управління персоналом МЗС пропонуються посади дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби. Посадова особа дипломатичної служби, зарахована у розпорядження МЗС, має право відмовитися від двох поспіль пропозицій про переведення в системі органів дипломатичної служби. Відмова посадової особи від третьої поспіль такої пропозиції передбачає припинення дипломатичної служби відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 28 Закону.

4. *Відставка дипломатичного службовця.* Від звільнення посадової особи дипломатичної служби за власним бажанням слід відрізнити «відставку», що є особливим видом припинення дипломатичної служби за ініціативою службовця. Відставці присвячена окрема стаття Закону «Про дипломатичну службу» (ст. 29).

У літературі слушно вказується, що відставка як підстава припинення державної служби властива саме вищим державним службовцям [253, с.207]. Це твердження є правильним і у контексті припинення дипломатичної служби. Відставкою є припинення дипломатичної служби дипломатичним службовцем, який відповідає у сукупності двом умовам: а) займає дипломатичну посаду категорії «А» (Державний секретар МЗС, Надзвичайний і Повноважний Посол України, Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві, Постійний представник України при міжнародній організації, Представник України при міжнародній організації, Глава Місії України при міжнародній організації); б) має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла. Таким чином, право на відставку взагалі позбавленні посадові особи дипломатичної служби, які займають не дипломатичні, а адміністративні посади.

Підставами для відставки є:

а) принципова незгода з рішенням відповідного державного органу або посадової особи. Принципова незгода передбачає категоричне, безкомпромісне заперечення рішення або державного органу, або посадової особи, яким

підпорядковується та чи інша посадова особа дипломатичної служби (наприклад, Президента України, Міністра закордонних справ України). Як наголошують вчені, термін «принциповий» вказує на неможливість сприйняття такого рішення як повністю, так і частково. Принципова незгода з рішенням може бути у разі: коли службовець повинен сам його виконати; коли він особисто його не виконує, але не згодний із тим, що таке рішення виконується державним органом, з яким його пов'язують службові відносини [60, с.318-319];

б) примушування дипломатичного службовця до виконання рішення державного органу або посадової особи, яке суперечить законодавству України або може завдати значної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям, окремим громадянам. У цьому контексті відставка доповнює та іноді є логічним продовженням заходів, які передбачаються так званим «правом правомірного невиконання» у разі сумнівів у службовця щодо законності наданого йому керівником наказу (розпорядження), доручення (ст. 9 Закону «Про державну службу»). Відставка дозволяє службовцю продемонструвати незгоду при примушуванні його виконати незаконний (явно злочинний) наказ, розпорядження.

в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню посадових повноважень (за наявності медичного висновку). Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я затверджений наказом НАДС та МОЗ України від 13.04.2016 р. [518].

Особливістю є те, що подання письмової заяви про відставку не завжди має наслідком припинення дипломатичної служби. Варто погодитись із С. В. Ківаловим та Л. Р. Білою-Тіуною, що «право державного службовця на відставку» є «усіченим», тобто державний службовець має, власне кажучи, право на подання письмової заяви на відставку. Однак така заява ще не гарантує державному службовцю розірвання державно-службових відносин саме на підставі відставки [249, с.261]. Відповідно до ч. 2 ст. 29 Закону «Про дипломатичну службу» приймає відставку дипломатичного службовця, який займає дипломатичну посаду категорії «А» та має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, або надає мотивовану відмову у відставці

відповідний державний орган або посадова особа, які призначали такого дипломатичного службовця на дипломатичну посаду. У разі відмови у відставці дипломатичний службовець продовжує виконувати посадові обов'язки і має право на звільнення з підстав, передбачених Законом «Про державну службу».

Принагідно наголосимо, що відставка не є поширеною підставою припинення дипломатичної служби. Відомо, що у вересні 2003 р. Надзвичайний і Повноважний Посол України у Румунії подав у відставку в знак протесту проти підписання угоди між Україною, Росією, Білоруссю і Казахстаном про формування «єдиного економічного простору». Вітчизняний дипломат В. Д. Хандогій зазначає, що «це був перший і поки що останній в історії української дипломатичної служби випадок, коли посол добровільно пішов із посади» [703, с.26].

5. *Одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією, встановлене за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією МЗС відповідно до законодавства про державну службу.* Мова йде про припинення дипломатичної служби за ініціативою суб'єкта призначення з підстави вчинення посадовою особою дипломатичної служби спеціального дисциплінарного проступку. Склад дисциплінарного проступку, з яким пов'язується наведена підстава припинення дипломатичної служби, ми аналізували у підрозділі 3.5.

Підсумовуючи, підкреслимо, що припинення дипломатичної служби передбачає втрату особою правового статусу посадової особи дипломатичної служби, припинення відносин щодо її проходження. Можливим є виокремлення фактичного та процедурного аспектів у розумінні припинення дипломатичної служби. Належне законодавче регулювання припинення дипломатичної служби є необхідним для чіткого визначення правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. В умовах вжиття чергових кроків щодо реформування вітчизняної дипломатичної служби доцільним є вдосконалення підстав припинення дипломатичної служби, як їх переліку, так і змісту окремих видів. Як підсумок аналізу вносимо пропозиції щодо змін законодавства в частині підстав

припинення дипломатичної служби. Пропонуємо ч. 2 ст. 28 Закону «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції:

«2. Дипломатична служба припиняється також з таких підстав:

1) припинення контракту про проходження дипломатичної служби (стаття 14-1 цього Закону);

2) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої посліпль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова посадової особи дипломатичної служби без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження (стаття 11-2, частина друга статті 17 цього Закону);

3) відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження Міністерства закордонних справ України, від третьої посліпль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби (частина п'ята статті 21 цього Закону);

4) відставка дипломатичного службовця (стаття 29 цього Закону);

5) одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією» (стаття 11-2 цього Закону)».

Висновки до розділу 5.

1. Проходження дипломатичної служби пов'язується із реалізацією посадовими особами дипломатичної служби свого правового статусу. Осмисленню сутності та особливостей проходження дипломатичної служби сприяє виокремлення аспектів у його розумінні, зокрема:

а) фактичного аспекту – проходження дипломатичної служби як юридичний стан, що полягає у перебуванні особи у державно-службових відносинах

(проходження дипломатичної служби як правовідносини). Такий юридичний стан: відзначається відносною стабільністю та тривалістю існування; пов'язується із реалізацією правового статусу посадової особи дипломатичної служби; здатний як самотійно, так і у сукупності з іншими юридичними фактами спричиняти правові наслідки (як внутрішнього, так і зовнішнього характеру); має підставою виникнення правоутворюючий фактичний склад – вступ на дипломатичну службу, а підставою закінчення – правоприпиняючий фактичний склад у вигляді припинення дипломатичної служби;

б) процедурного аспекту – як сукупність службових процедур, що реалізуються під час проходження дипломатичної служби. Процедури проходження дипломатичної служби мають такі ознаки: внутрішній характер – здійснюються в межах дипломатичної служби; відбуваються за участю посадової особи дипломатичної служби, яка перебуває у державно-службових відносинах; між учасниками процедур наявна підпорядкованість; пов'язуються із правовим статусом посадової особи дипломатичної служби, його реалізацією; врегульовані нормами адміністративного права. На відміну від процедур вступу на дипломатичну службу, які реалізуються у послідовному порядку, для процедур проходження дипломатичної служби така суворая послідовність не характерна. Окремі службові процедури можуть здійснюватися неодноразово, а інші – взагалі бути нереалізованими за час проходження дипломатичної служби.

2. Процедури проходження дипломатичної служби є багаточисельними та різноманітними. Такі процедури можна поділяти на види: а) за їх зв'язком із просуванням по дипломатичній службі (процедури, шляхом реалізації яких може відбуватись просування по службі; процедури, здійснення яких не передбачає такого просування); б) за обов'язковістю проведення (обов'язкові – проходження дипломатичної служби без яких є неможливим; факультативні – реалізація яких під час проходження служби не є обов'язковою); в) за цільовим призначенням (організаційні процедури – спрямовані на реалізацію позитивних завдань, що пов'язані з організацією проходження дипломатичної служби; юрисдикційні

процедури – спрямовані на вирішення дисциплінарних справ та інших справ конфліктного характеру, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби).

3. Дипломатичні ранги відображають місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії (у поєднанні із дипломатичною посадою), свідчать про рівень його професійної компетентності у сфері дипломатичної діяльності, можуть позитивно впливати на мотивацію дипломатичних службовців, відзначаються на рівні їх оплати праці та використовуються серед заходів заохочення. З метою чіткого врегулювання процедури присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів запропоновано: по-перше, у Законі України «Про дипломатичну службу» передбачити право Президента України визначати процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів; по-друге, доповнити відповідною процедурною частиною Указ Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р., змінивши його назву на таку – «Про Порядок присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, а також перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів».

4. З метою забезпечення об'єктивного оцінювання результатів службової діяльності варто запровадити додаткове оцінювання комісією тих посадових осіб дипломатичної служби, які отримали відмінну або негативну оцінку. Повноваження такої комісії можна покласти на Конкурсну комісію МЗС. Крім того, запровадження комісійного оцінювання доцільно доповнити переглядом юридичних наслідків оцінок, що виставляються. Звільнення визначено як обґрунтований наслідок отримання негативної оцінки. При цьому відмінна оцінка має: по-перше, бути підставою для преміювання посадових осіб дипломатичної служби; по-друге, створювати передумови для їх просування по дипломатичній службі – гарантувати відповідним посадовим особам переважне право на просування по службі.

5. Ротація полягає у плановому заміщенні посадовими особами дипломатичної служби посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби. Ознаками ротації посадових осіб дипломатичної служби є такі: а) в її основу покладено особливий спосіб заміщення посад (охоплює як переведення,

так і довготермінове відрядження); б) плановий характер – здійснюється відповідно до Плану ротації; в) відомчий характер – реалізується в органах дипломатичної служби; г) посадами, які підлягають заміщенню у порядку ротації, є посади дипломатичної служби; г) імперативний характер – участь у ротації визначається обов'язковою умовою проходження дипломатичної служби, а відмова від такої участі у визначених законодавством випадках є підставою звільнення з дипломатичної служби; д) відзначається складністю процедури, що реалізується у порядку, визначеному МЗС.

З метою вдосконалення ротації посадових осіб дипломатичної служби запропоновано: а) у Законі України «Про дипломатичну службу» закріпити поділ посад дипломатичної служби на неротаційні (категорія «А») та ротаційні (категорії «Б» та «В»); б) включити до переліку ротаційних не лише посади в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та ін.).

6. Припинення дипломатичної служби передбачає втрату особою правового статусу посадової особи дипломатичної служби. Запропоновано виокремлювати такі аспекти припинення дипломатичної служби:

а) фактичний аспект – як правоприпиняючий фактичний склад, котрий стає підставою закінчення державно-службових відносин посадової особи дипломатичної служби, що виникли з дня вступу на дипломатичну службу та тривали протягом її проходження (припинення юридичного стану проходження дипломатичної служби). Основними елементами такого фактичного складу є: по-перше, юридичні факти (дії та події), які складають зміст підстав припинення дипломатичної служби та у низці випадків доповнюються іншими діями; по-друге, юридичний факт у формі видання уповноваженим суб'єктом призначення індивідуального правового акту звільнення особи з дипломатичної служби;

б) процедурний аспект – розуміння припинення дипломатичної служби як процедури розгляду уповноваженим суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо звільнення посадової особи дипломатичної служби та

видання ним відповідного акту звільнення. Процедура припинення дипломатичної служби (на відміну від низки процедур вступу та проходження дипломатичної служби) є однією.

7. Вбачається за доцільне у ч. 2 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» закріпити такий перелік спеціальних підстав припинення дипломатичної служби: 1) припинення контракту про проходження дипломатичної служби; 2) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова посадової особи дипломатичної служби без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження; 3) відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження МЗС, від третьої поспіль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби; 4) відставка дипломатичного службовця; 5) одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

Основні положення цього розділу знайшли своє відображення в окремих публікаціях автора, а саме [645, с.378-460; 662; 663; 665; 666; 669; 676; 682; 696; 761].

ВИСНОВКИ

Проведене дисертаційне дослідження дозволило вирішити наукову проблему, що має важливе значення для теорії адміністративного права і практики застосування законодавства про дипломатичну службу та полягає у розробці сучасної комплексної характеристики організаційно-правових засад дипломатичної служби України з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду. Дослідження дозволило сформулювати низку висновків, пропозицій та рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Звернення до проблем дипломатичної служби в межах адміністративно-правової науки на різних етапах її розвитку (зокрема, камералістики, поліцейського права, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання стосовно включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби. Камералістика (XVII-XVIII ст.), будучи значною мірою наукою про фінанси, економіку та управління, не стала спеціальною галуззю розвитку знань про дипломатичну службу. У науці поліцейського права XIX-початку XX ст. сформувалися дві методологічні позиції, за яких проблеми дипломатичної служби практично залишились поза увагою вчених-поліцейців – предмет цієї науки: по-перше, обмежується поліцейською діяльністю (внутрішнім управлінням); по-друге, не охоплює державну службу. Натомість, не ставши предметом спеціальної уваги у науці поліцейського права, проблеми дипломатичної служби аналізувались у працях з державного права XIX-початку XX ст. Адміністративно-правова наука радянського періоду у аспекті дослідження дипломатичної служби не була однорідною. На початку цього періоду набула поширення ідея ототожнення статусу державного службовця та робітника, сприйняття державної служби як складової трудового права. Проте із середини XX ст. поступово утвердилась позиція, що складовими предмета адміністративного права є: по-перше, державне управління закордонними справами; по-друге, державна служба. Це сприяло поживленню інтересу вчених-

адміністративістів до проблем дипломатичної служби, її організаційно-правового забезпечення. Відмітною рисою зазначеного періоду була ідея доцільності політизації дипломатичної служби.

2. Період незалежної України характеризується значною активізацією адміністративно-правових досліджень вітчизняної дипломатичної служби. Цьому сприяли, з однієї сторони, активна розбудова дипломатичної служби незалежної України та прийняття вітчизняного законодавства у цій сфері, а з іншої – розвиток наукових положень відносно включення до предмету адміністративного права України державного управління закордонними справами та державної служби. Теоретичні та організаційно-правові проблеми дипломатичної служби були предметом як спеціальних адміністративно-правових досліджень, так і аналізувались у межах більш загальної проблематики, присвяченої державній службі. Однак адміністративно-правова наука, приділяючи значну увагу окремим аспектам дипломатичної служби, не має сучасної комплексної розробки проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби, котра б здійснювалась з урахуванням: по-перше, положень нових законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.; по-друге, вітчизняного та провідного зарубіжного досвіду у цій сфері.

Подальше реформування дипломатичної служби України та її організаційно-правових засад запропоновано здійснювати з використанням концепції «системи заслуг» («merit system»), яка впроваджена у дипломатичній службі США та інших іноземних держав. Обрання такої основи для вдосконалення сприятиме розбудові професійної, політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби України, у якій забезпечуються права службовців та їх захист від протиправного впливу зі сторони адміністрації або інших суб'єктів.

3. Дипломатична служба є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до її розуміння, зокрема: 1) функціонального, тобто характеристика дипломатичної служби як діяльності; 2) організаційно-структурного – розгляд її як системи органів дипломатичної служби та посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу; 3) інституційного, що

передбачає сприйняття дипломатичної служби як правового субінституту. При визначенні поняття «дипломатична служба» у Законі України «Про дипломатичну службу» варто використовувати саме функціональний підхід, відзначати родову належність дипломатичної служби до державної служби та її видові відмінності (суб'єктну, посадову та цільову ознаки). Вбачається за доцільне змінити ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. і викласти її у такій редакції: «Дипломатична служба – це державна служба, що здійснюється посадовими особами дипломатичної служби на посадах в органах дипломатичної служби, а також в інших державних органах, їх апараті (секретаріаті), що визначені цим Законом, з метою забезпечення реалізації зовнішньої політики України».

4. Дипломатична служба є цивільною спеціалізованою державною службою. При цьому особливістю дипломатичної служби є можливість її часткової мілітаризації на певних напрямках діяльності. Така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу і довготермінового відрядження для роботи в ЗДУ працівників інших державних органів, у тому числі тих, що представляють сектор безпеки і оборони України.

5. Види дипломатичної служби виокремлюються на підставі таких критеріїв як: 1) напрям діяльності (консульська, політико-дипломатична, військово-дипломатична, протокольна служба та ін.); 2) місце проходження служби: а) внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований (в апараті МЗС та представництвах МЗС на території України) та децентралізований підвиди (в інших державних органах України); б) закордонна дипломатична служба (на посадах в ЗДУ на час довготермінового відрядження); в) міжнародна дипломатична служба (на посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України).

6. Принципи дипломатичної служби є вихідними засадами, котрі не лише зумовлюють сучасний стан її організації та функціонування, а й закладають передумови для вдосконалення. Принципи дипломатичної служби поділяються

на: 1) загальні – принципи державної (у тому числі дипломатичної) служби, що передбачені Законом України «Про державну службу»; 2) спеціальні – властиві саме для дипломатичної служби та врегульовані в Законі України «Про дипломатичну службу». Подальший розвиток принципів дипломатичної служби пов'язується, насамперед, із: а) узгодженням законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів; б) закріпленням нових принципів (загальних – релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу; спеціальних – забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби та єдність дипломатичної служби); в) сприйняттям та впровадженням такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.). При цьому вбачається за доцільне використовувати термін «політична нейтральність» (при позначенні як принципу, так і відповідних вимог).

7. Основним місцем проходження дипломатичної служби є органи дипломатичної служби, система яких охоплює МЗС, представництва МЗС на території України та ЗДУ. Водночас посадові особи дипломатичної служби можуть бути переведені для проходження дипломатичної служби на посади у інших державних органах та їх структурних підрозділах (Офісу Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та ін.). В органах дипломатичної служби передбачаються посади: а) політичні (посади Міністра закордонних справ України, його першого заступника та заступників); б) патронатні (посади працівників патронатної служби Міністра закордонних справ України); в) адміністративні – посади дипломатичної служби (категорій «А», «Б», «В»); г) посади працівників, які виконують функції з обслуговування.

Дипломатичні посади категорії «А» запропоновано позначати поняттям «вищий корпус дипломатичної служби». З огляду на особливості дипломатичних

посад категорії «А» можна виокремлювати типи вищого корпусу дипломатичної служби: а) адміністративний тип – посада Державного секретаря МЗС (наділена ознаками адміністративних посад); б) адміністративно-політичний тип – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України (відзначаються ознаками як адміністративних, так і політичних посад).

8. Нормативно-правове регулювання дипломатичної служби України здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права. Конституційні норми закладають фундамент для законодавчого регулювання відносин у сфері дипломатичної служби. Низка питань дипломатичної служби в силу сфери її функціонування та іншої специфіки регулюються нормами міжнародного (зокрема дипломатичного та консульського) права. Основу правового субінституту дипломатичної служби становлять саме адміністративно-правові норми. Вони врегульовують поняття та принципи дипломатичної служби, систему органів дипломатичної служби, їх завдання та функції, дипломатичні ранги, правовий статус посадових осіб дипломатичної служби (права, обов'язки, дисциплінарну відповідальність та ін.), вступ на дипломатичну службу, її проходження, припинення та ін. Значення норм трудового права полягає в тому, що вони поширюють дію на дипломатичну службу: по-перше, у частині відносин, що не врегульовані законодавством про дипломатичну та державну службу; по-друге, у разі безпосереднього до них відсилання нормами спеціального законодавства.

9. Правовий статус посадових осіб дипломатичної служби розглядається у широкому та вузькому сенсах. У вузькому розумінні ним є сукупність прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби, які встановлені Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантовані державою (а щодо посадових осіб дипломатичної служби в ЗДУ у певній частині й іноземною державою їх перебування). У широкому розумінні правовий статус посадових осіб дипломатичної служби поряд із правами та

обов'язками включає також: а) правообмеження та відповідальність, які регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, законами, підзаконними актами України та гарантуються державою; б) привілеї та імунітети, які передбачені міжнародними договорами та гарантовані іноземною державою перебування (щодо посадових осіб дипломатичної служби в ЗДУ).

10. Природа правообмежень як складової правового статусу посадових осіб дипломатичної служби пов'язується із негативними обов'язками, які лежать в їх основі. З-поміж видів правообмежень посадових осіб дипломатичної служби виокремлено: а) ті, які становлять зміст вимог щодо політичної нейтральності; б) ті, які становлять зміст вимог щодо релігійної нейтральності; в) спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін. Враховуючи те, що подарунки є традиційним супутником дипломатичних відносин та елементом дипломатичного протоколу, варто розмежовувати: а) «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» – діяння посадової особи дипломатичної служби, що є адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією (вчиняється у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави; спрямовується на порушення встановлених законом антикорупційних правил); б) «протокольне отримання подарунку» – має такі характеристики: пов'язане із здійсненням посадовою особою дипломатичної служби діяльності із виконання функцій держави; дарування іноземною державою (її посадовими особами) подарунку, а слідом і його отримання відбувається згідно встановленої протокольної практики іноземної держави (не повинне розглядатись як правопорушення).

11. З метою вдосконалення дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби вбачається за доцільне у Законі України «Про дипломатичну службу» закріпити такий перелік їх спеціальних дисциплінарних проступків: 1) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її

направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження; 2) одноразове грубе порушення посадовою особою дипломатичної служби посадових обов'язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією; 3) вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

12. Вступ на дипломатичну службу передувє набуттю громадянином України правового статусу посадової особи дипломатичної служби та проходження нею служби. Запропоновано виділяти такі аспекти вступу на дипломатичну службу: 1) фактичний аспект – як фактичний склад (сукупність позитивних та негативних юридичних фактів), котрий, по-перше, є правоутворюючим – стає підставою виникнення правовідносин щодо проходження дипломатичної служби; по-друге, побудований за принципом поєднання незалежного та послідовного накопичення юридичних фактів; 2) процедурний аспект – як сукупність процедур, що реалізуються у послідовному порядку на шляху набуття громадянином України правового статусу посадової особи дипломатичної служби (конкурс на зайняття посад дипломатичної служби; проведення спеціальної перевірки і так званої «безпекової» перевірки у випадках, визначених законодавством; призначення на посаду дипломатичної служби; складення Присяги державного службовця).

До процедур вступу на дипломатичну службу запропоновано віднести так звану «безпекову» перевірку. Вона має спрямовуватись на встановлення відповідності претендента такій спеціальній вимозі як «відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби» (п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про дипломатичну службу»).

Основними характеристиками процедур вступу на дипломатичну службу є такі: а) їх обов'язковим учасником є громадянин України, який бажає вступити на дипломатичну службу; б) між таким громадянином України та іншими

учасниками процедур відсутня підпорядкованість; в) реалізуються у послідовному порядку; г) спрямовуються на набуття громадянином правового статусу посадової особи дипломатичної служби; г) врегульовані адміністративно-правовими нормами.

13. Проходження дипломатичної служби пов'язується із реалізацією посадовими особами дипломатичної служби свого правового статусу. Осмисленню сутності та особливостей проходження дипломатичної служби сприяє виокремлення аспектів у його розумінні, зокрема:

а) фактичного аспекту – проходження дипломатичної служби як юридичний стан, що полягає у перебуванні особи у державно-службових відносинах (проходження дипломатичної служби як правовідносини). Такий юридичний стан: відзначається відносною стабільністю та тривалістю існування; пов'язується із реалізацією правового статусу посадової особи дипломатичної служби; здатний як самостійно, так і у сукупності з іншими юридичними фактами спричиняти правові наслідки (як внутрішнього, так і зовнішнього характеру); має підставою виникнення правоутворюючий фактичний склад – вступ на дипломатичну службу, а підставою закінчення – правоприпиняючий фактичний склад у вигляді припинення дипломатичної служби;

б) процедурного аспекту – як сукупність службових процедур, що реалізуються під час проходження дипломатичної служби. Процедури проходження дипломатичної служби мають такі ознаки: внутрішній характер – здійснюються в межах дипломатичної служби; відбуваються за участю посадової особи дипломатичної служби, яка перебуває у державно-службових відносинах; між учасниками процедур наявна підпорядкованість; пов'язуються із правовим статусом посадової особи дипломатичної служби, його реалізацією; врегульовані нормами адміністративного права. На відміну від процедур вступу на дипломатичну службу, які реалізуються у послідовному порядку, для процедур проходження дипломатичної служби така суворя послідовність не характерна. Окремі службові процедури можуть здійснюватися неодноразово, а інші – взагалі бути нереалізованими за час проходження дипломатичної служби.

14. Дипломатичні ранги відображають місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії (у поєднанні із дипломатичною посадою), свідчать про рівень його професійної компетентності у сфері дипломатичної діяльності, можуть позитивно впливати на мотивацію дипломатичних службовців, відзначаються на рівні їх оплати праці та використовуються серед заходів заохочення. З метою чіткого врегулювання процедури присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів запропоновано: по-перше, у Законі України «Про дипломатичну службу» передбачити право Президента України визначати процедуру присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів; по-друге, доповнити відповідною процедурною частиною Указ Президента України «Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів» від 21.12.2018 р., змінивши його назву на таку – «Про Порядок присвоєння та позбавлення дипломатичних рангів, а також перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів».

15. З метою забезпечення об'єктивного оцінювання результатів службової діяльності варто запровадити додаткове оцінювання комісією тих посадових осіб дипломатичної служби, які отримали відмінну або негативну оцінку. Повноваження такої комісії можна покласти на Конкурсну комісію МЗС. Крім того, запровадження комісійного оцінювання доцільно доповнити переглядом юридичних наслідків оцінок, що виставляються. Звільнення визначено як обґрунтований наслідок отримання негативної оцінки. При цьому відмінна оцінка має: по-перше, бути підставою для преміювання посадових осіб дипломатичної служби; по-друге, створювати передумови для їх просування по дипломатичній службі – гарантувати відповідним посадовим особам переважне право на просування по службі.

16. Ротація полягає у плановому заміщенні посадовими особами дипломатичної служби посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби. Ознаками ротації посадових осіб дипломатичної служби є такі: а) в її основу покладено особливий спосіб заміщення посад (охоплює як переведення, так і довготермінове відрядження); б) плановий характер – здійснюється відповідно до Плану ротації; в) відомчий характер – реалізується в органах

дипломатичної служби; г) посадами, які підлягають заміщенню у порядку ротації, є посади дипломатичної служби; г) імперативний характер – участь у ротації визначається обов'язковою умовою проходження дипломатичної служби, а відмова від такої участі у визначених законодавством випадках є підставою звільнення з дипломатичної служби; д) відзначається складністю процедури, що реалізується у порядку, визначеному МЗС.

З метою вдосконалення ротації посадових осіб дипломатичної служби запропоновано: а) поділити в Законі України «Про дипломатичну службу» посади на неротаційні (категорія «А») та ротаційні (категорії «Б» та «В»); б) включити до переліку ротаційних не лише посади в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу (Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та ін.).

17. Ротацію посадових осіб дипломатичної служби у процедурному аспекті варто характеризувати як складну процедуру, що охоплює низку інших службових процедур. Виокремлено такі складові процедури ротації посадових осіб дипломатичної служби: 1) підготовка та затвердження Плану ротації, центральне місце у ході яких займає внутрішній конкурс; 2) оформлення у довготермінове відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації ЗДУ, у тому числі їх зарахування у розпорядження МЗС (для професійної підготовки до відрядження), а також оформлення закінчення довготермінового відрядження посадових осіб, які включені до Плану ротації апарату МЗС та представництв МЗС на території України; 3) переведення на посади посадових осіб, які зараховані у розпорядження МЗС для професійної підготовки до відрядження, інших посадових осіб апарату МЗС та представництв МЗС на території України відповідно до Плану ротації; 4) виїзд посадових осіб у довготермінове відрядження та зайняття ними посад в ЗДУ, а також повернення із довготермінового відрядження в Україну інших посадових осіб та зайняття ними посад в апараті МЗС або представництвах МЗС на території України відповідно до Плану ротації (у визначених законодавством випадках – зарахування

посадових осіб, які повернулись в Україну, у розпорядження МЗС або звільнення з дипломатичної служби).

18. Припинення дипломатичної служби передбачає втрату особою правового статусу посадової особи дипломатичної служби. Запропоновано виокремлювати такі аспекти припинення дипломатичної служби:

а) фактичний аспект – як правоприпиняючий фактичний склад, котрий стає підставою закінчення державно-службових відносин посадової особи дипломатичної служби, що виникли з дня вступу на дипломатичну службу та тривали протягом її проходження (припинення юридичного стану проходження дипломатичної служби). Основними елементами такого фактичного складу є: по-перше, юридичні факти (дії та події), які складають зміст підстав припинення дипломатичної служби та у низці випадків доповнюються іншими діями; по-друге, юридичний факт у формі видання уповноваженим суб'єктом призначення індивідуального правового акту звільнення особи з дипломатичної служби;

б) процедурний аспект – розуміння припинення дипломатичної служби як процедури розгляду уповноваженим суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо звільнення посадової особи дипломатичної служби та видання ним відповідного акту звільнення. Процедура припинення дипломатичної служби (на відміну від низки процедур вступу та проходження дипломатичної служби) є однією.

Вбачається за доцільне у ч. 2 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» закріпити такий перелік спеціальних підстав припинення дипломатичної служби: 1) припинення контракту про проходження дипломатичної служби; 2) відмова посадової особи дипломатичної служби від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмова посадової особи дипломатичної служби без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження; 3) відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в

розпорядження МЗС, від третьої поспіль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби; 4) відставка дипломатичного службовця; 5) одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О. Ф. Андрійко та ін. Київ: ІДП імені В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Авер'янов В. Б. Законодавче регулювання державної служби: стан та проблеми. *Вісник державної служби України*. 1995. № 1. С. 34-37.
3. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
4. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження. *Вісник державної служби України*. 2002. № 1. С. 71-78.
5. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24-30.
6. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні. *Право України*. 2008. № 5. С. 29-36.
7. Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003. 464 с.
8. Административное право: учеб. / под ред. А. Е. Лулева. Москва: Юрид. лит., 1970. 597 с.
9. Административное право Украины: учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2006. 880 с.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
11. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 528 с.
12. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.

13. Адміністративне право України. Повний курс: підруч. / В. Галуцько та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
14. Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
15. Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2009. Т. 2. Особлива частина. 600 с.
16. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
17. Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
18. Александров Б. Вопросы юрисдикции дипломатических агентов в советском законодательстве и судебной практике. *Международная жизнь*. 1927. № 11. С. 77-83.
19. Александров Б. Юрисдикция дипломатических представительств при Лиге Наций и ее агентов. *Международная жизнь*. 1928. № 1. С. 61-66.
20. Александров Н. Г. Советское трудовое право. 3-е изд., испр. и доп. Москва: ГИЮЛ, 1963. 414 с.
21. Алексеев А. С. Русское государственное право. 2-е изд. Москва: Тип. А. А. Гатцука, 1892. 473 с.
22. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва: Норма, 2001. 752 с.
23. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
24. Алексеев С. С. Структура советского права. Москва: Юрид. лит., 1975. 264 с.
25. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. В. В. Пратцъ, 1874. Т. 1. Введение и часть первая, полиция безопасности. 648 с.

26. Андреевский И. Е. Русское государственное право. Т. I. О правительстве. СПб., Москва: Изд. М. О. Вольфа, 1866. 500 с.
27. Андреева А. П. Право державних службовців на страйк (досвід правового регулювання у державах-членах Європейського Союзу) // Одеські юридичні читання: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 08 листопада 2019 р.). Одеса: Гельветика, 2019. С. 89-92.
28. Аніщенко Т. С. Право публічної служби в системі адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, Запорізький національний університет. 2015. 15 с.
29. Аніщенко Т. С. Службове право: правова природа, сутність та внутрішня побудова. *Питання адміністративного права*. Кн. 1 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2017. С. 105-116.
30. Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Москва: Мысль, 1999. Т. I. Античный мир и Восточные цивилизации / рук. науч. пр. Г. Ю. Семигин. 750 с.
31. Антологія української юридичної думки: в 10 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Юридична книга, 2004. Т. 8. Міжнародне право / відп. ред. В. Н. Денисов. 568 с.
32. Антологія української юридичної думки: в 10 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Юридична книга, 2003. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право / відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. 600 с.
33. Антонова К. А., Бонгард-Левин Г. М., Котовский Г. Г. История Индии. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Мысль, 1979. 608 с.
34. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права): учеб.: в 2 ч. Киев: Тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. 1. 410 с.
35. Аристотель. Политика / пер. с др.-гр. С. А. Жебелева. СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2018. 352 с.
36. Артхашастра или наука политики / пер. с санскрита, изд. подгот. В. И. Кальянов. Москва: Изд-во АН СССР, 1959. 794 с.
37. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. Москва: Изд-во РАГС, 2002. 272 с.

38. Баймуратов М. О. Міжнародне публічне право: підруч. Харків: Одіссей, 2008. 704 с.
39. Барышников Д. Н. Международные отношения и дипломатия в традиции Древнеиндийской политической мысли. *Вестник Московского университета*. Политические науки. Серия 12. 2015. № 2. С. 101-120.
40. Бахов А. С. На заре советской дипломатии. Органы советской дипломатии в 1917-1922 гг. Москва: Междунар. отнош., 1966. 175 с.
41. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Эксмо, 2008. 528 с.
42. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. *Государство и право*. 1996. № 12. С. 10-18.
43. Бахрах Д. Н. Советская служба: понятие, принципы, виды. *СССР-ГДР: Государственная служба* / редкол.: И. Л. Бачило и др. Москва: ИГП АН СССР, 1986. С. 38-44.
44. Башуров В. Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского». 2017. 30 с.
45. Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право): учеб. 2-е изд., доп. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1910. 372 с.
46. Бенуа-Ромер Ф., Клебес Г. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2007. 232 с.
47. Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. Москва: Изд-во МГУ, 1991. 142 с.
48. Биркович Т. І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, Націон. аграрний університет. 2007. 179 с.
49. Биркович Т. І. Розвиток дипломатичної служби в системі міжнародних відносин: монографія. Донецьк: Юго-Восток Лтд, 2008. 250 с.
50. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії*

правових наук України. 2000. № 2. С. 58-65.

51. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

52. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2006. 419 с.

53. Битяк Ю. П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2015. № 1 (7). С. 1-12. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63434/58849> (дата звернення: 05.02.2020).

54. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до ісп. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

55. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті». *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 150-169.

56. Біла Л. Р. Поняття державно-службових відносин та їхня правова природа. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2002. Т. 1. С. 171-183.

57. Біла Л. Р. Щодо визначення поняття та змісту правового статусу державного службовця. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2007. Т. 6. С. 131-140.

58. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12488/%d0%94%d0%95%d0%a0d0%96%d0%a1%d0%9b%d0%a3%d0%96%d0%91%d0%90-%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%96%d0%b1%d0%bd%d0%b8%d0%ba.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення: 27.02.2021).

59. Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.

60. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса:

Фенікс, 2011. 540 с.

61. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2012. 39 с.

62. Блажей В. В. Правові засади організації дипломатичної служби України (за національним законодавством). *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 1998. Вип. 1. С. 178-186.

63. Бланке У. Заграничная служба США / пер. с англ. С. Т. Логинова. Москва: Прогресс, 1974. 320 с.

64. Блищенко И. П. Дипломатическое право. Москва: Высшая школа, 1972. 240 с.

65. Блищенко И. П., Дурденевский В. Н. Дипломатическое и консульское право. Москва: Изд-во ИМО, 1962. 480 с.

66. Бобылев Г. В., Зубков Н. Г. Основы консульской службы. Москва: Междунар. отнош., 1986. 320 с.

67. Бойко І. В. Базові категорії права адміністративних процедур // Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали круглого столу (м. Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків: НАПрНУ, НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 7-13. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf (дата звернення: 23.03.2020).

68. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура: консп. лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

69. Бойчук Д. С., Вовк Д. О. Верховенство права і толерантність: навч. посіб. Київ: ФОП Лисенко І.Б., 2018. 172 с.

70. Бокщанин А. Г. История международных отношений и дипломатии в Древнем мире. Москва: ВШПО при ЦК ВКП (б), 1945. 66 с.

71. Болотіна Н. Б. Трудове право України: підруч. Київ: Вікар, 2003. 725 с.

72. Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О. М. Шаленко. Київ: Міленіум, 2004. 126 с.

73. Ботвінов В. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 268 с.
74. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). Москва: Юрид. лит., 1976. 216 с.
75. Бунге Н. Х. Полицейское право. Киев: Унив. тип., 1873. Т. 1. Введение и государственное устройство. 334 с.
76. Буткевич О. В. Історія міжнародного права: підруч. 2-ге вид. Київ: Ліра-К, 2016. 412 с.
77. Бэкон Ф. Новая Атлантида. Опыты и наставления нравственные и политические / пер. З. Е. Александровой. Москва: Изд-во АН СССР, 1954. 244 с.
78. Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни: монографія / отв. ред. В. Н. Шевченко. Москва: ИФРАН, 2008. 195 с.
79. Вапнярчук Н. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 263-268.
80. Вапнярчук Н. М. Деякі питання дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. 2012. Вип. 56. С. 267-271.
81. Вапнярчук Н. М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 312 с.
82. Василенко В. А. Органи зовнішніх зносин Української РСР та їх компетенція. *Вісник Київського університету*. Серія права. 1965. № 6. С. 103-104.
83. Василенко В. А. Правові аспекти участі Української РСР у міжнародних відносинах. Київ: Політвидав України, 1984. 207 с.
84. Василенко И. А. Административно-государственное управления в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. 2-е изд. Москва: Логос, 2001. 200 с.
85. Васильківська В. В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія» 2018. 21 с.

86. Вебер М. Власть и политика / пер. с нем. Б. М. Скуратова и А. Т. Филиппова. Москва: РИПОЛ классик, 2017. 432 с.
87. Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем. Москва: Прогресс, 1990. 808 с.
88. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 960 с.
89. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3. Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін. 2017. 952 с.
90. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
91. Величко Л. Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 102-106.
92. Венедиктов В. С. Трудовое право Украины: учеб. пособ. Харьков: Консум, 2004. 304 с.
93. Венедиктов В. С., Іншин М. І., Ключев О. М. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: наук.-практ. посіб. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 172 с.
94. Венедіктов С. В. Правове регулювання трудових відносин: вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посіб. Київ: Алерта, 2012. 368 с.
95. Веденєєв Д. В. Становлення зовнішньополітичної служби України 1917-1920 рр.: автореф. дис. ... канд. іст. наук. Київ, Київський університет імені Тараса Шевченка. 1994. 17 с.
96. Веденєєв Д. В., Будков Д. В. Юність української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби Української держави. 1917-1923 роки: монографія. Київ: К.І.С., 2006. 312 с.
97. Веденєєв Д., Гошуляк А. Дипломатична служба Української Народної Республіки доби Директорії. *Пам'ять століть*. 1998. № 1. С. 73-86.
98. Вибірчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-ІХ. *Офіц. вісн. України*. 2020. № 4. Ст. 188.

99. Виконавча влада і адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.
100. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції, марець 1917 р. – грудень 1919 р.). Київ-Відень, 1920. Ч. III. Репринт. вид. 1920 р. Київ: Вид-во політ. літ. Укр., 1990. 542 с.
101. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text (дата звернення: 20.03.2020).
102. Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047#Text (дата звернення: 20.03.2020).
103. Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 14.03.1975 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254#Text (дата звернення: 20.03.2020).
104. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія: монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ: Грамота, 2014. 448 с.
105. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право: учеб. Москва: Госюриздат, 1959. 535 с.
106. Вовк Д. О. Право і релігія: загальнотеоретичні проблеми співвідношення: монографія. Харків: Право, 2009. 224 с.
107. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособ. Москва: МГУ, ИНФРА-НОРМА, 1997. 304 с.
108. Войтинский И. Трудовое право СССР. Москва, Ленинград: Гос. изд., 1925. 364 с.
109. Волкова І. Види юридичних фактів-станів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 114-118.
110. Волкова І. М. Правова природа юридичних фактів-станів // Закарпатські правові читання: матеріали ІХ Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20–22 квіт. 2017 р.) / за заг. ред. В. І. Смоланки, О. Я. Рогача, Я. В. Лазура. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2017. Т. 1. С. 48-53.
111. Волкова І. Юридичні факти-стани у динаміці конституційних правовідносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 140-145.

112. Воробьев В. А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты) / отв. ред. В. И. Новоселов. Ростов: Изд-во Рост. ун-та, 1986. 127 с.

113. Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях: декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 21.12.1922 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17269.htm>(дата звернення: 14.09.2019).

114. Вуд Дж., Серре Ж. Дипломатический церемониал и протокол. Принципы, процедура и практика / пер. с англ. Ю. П. Клюкиной, В. В. Пастоевой, Г. И. Фоминой. 2-е изд., испр. Москва: Прогресс, 1976. 400 с.

115. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Службное право: учеб. Москва: Дашков и К, 2002. 620 с.

116. Гайдуков Л. «Артхашастра»: мистецтво міждержавних відносин. *Пам'ять століть*. 1998. № 6. С. 38-44.

117. Галаган М. З моїх споминів (1880-ті – 1920 рр.): документ.-худ. вид. Київ: Темпора, 2005. 656 с.

118. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, Університет державної фіскальної служби України. 2020. 581 с.

119. Гаращук В. М. Адміністративно-правові аспекти боротьби з корупцією. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 4. С. 131-136.

120. Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Харків: Право, 2010. 144 с.

121. Гвиччардини Ф. Заметки о делах политических и гражданских / пер. с ит. Г. Д. Муравьевой. Москва: РИПОЛ классик, 2017. 240 с.

122. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: Север, 1908. 196 с.

123. Гинцбург Л. Я. Некоторые спорные вопросы теории советского трудового права. *Советское государство и право*. 1965. № 1. С. 30-38.

124. Гоббс Т. Левіафан, або суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / пер. з англ. Р. Димерця та ін. Київ: Дух і Літера, 2000. 808 с.

125. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1 (39). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/5/04.pdf> (дата звернення: 23.03.2018).

126. Горенберг М. Государственная служба. *Право*. 1902. № 45. С. 2027-2033.

127. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: в 2 т. / под ред. А. А. Демина Москва: Книгодел, 2010. Т. I. 360 с.

128. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: в 2 т. / под ред. А. А. Демина. Москва: Книгодел, 2010. Т. 2. 428 с.

129. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под. общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. 640 с.

130. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: Київський університет, 2007. 335 с.

131. Гроций Г. О праве войны и мира. Репринт с изд. 1956 г. Москва: Ладомир, 1994. 868 с.

132. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». Вип. 32. Т. 3. С. 11-15.

133. Гуменюк Б. І. Дипломатична служба: правове регулювання: навч. посіб. Київ: Либідь, 2007. 224 с.

134. Гуменюк Б. І. Консульські установи та організація їх роботи. *Політика і час*. 1997. № 8. С. 60-68.

135. Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної та консульської служби: навч. посіб. Київ: Либідь 1998. 248 с.

136. Гуменюк Б. І. Структура та персонал дипломатичного представництва. Дипломатичний корпус. *Політика і час*. 2004. № 7. С. 67-74.

137. Гуменюк Б. І., Щерба О. В. Сучасна дипломатична служба: навч. посіб. Київ: Либідь, 2001. 255 с.

138. Гуменюк Б. І., Блажей В. В. У процесі становлення: порівняльний аналіз дипломатичних служб України та іноземних держав. *Політика і час*. 1998. № 5-6. С. 62-67.

139. Даниленко В. М., Миронець Н. І. Надзвичайна дипломатична місія УНР у Греції (1919-1920 рр.). Кам'янець-Подільський: Абетка, 2006. 136 с.

140. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2017. 200 с.

141. Данилів С. В. Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, ХНУВС. 2019. 233 с.

142. Данильєва І. О политической нейтральности государственных служащих. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 9. С. 78-81.

143. Данилюк М. П. Роль дипломатичних представництв України за кордоном та діяльність «офіцерів зв'язку» щодо забезпечення взаємодії правоохоронних органів різних держав. *Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України в напрямку протидії торгівлі людьми* / за ред. В. І. Гаврилюка, В. І. Дубини, М. П. Данилюка. Київ: Цифра, 2007. С. 68-71.

144. Данільян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: навч. посіб. Харків: Фоліо, 2002. 285 с.

145. Дацків І. Б. Українська дипломатія (1917-1923 рр.) у контексті світової історії: монографія. Тернопіль: Крок, 2013. 621 с.

146. Демин Ю. Г. Статус дипломатических представительств и их персонала: учеб. пособ. 2-е изд., доп. Москва: Междунар. отнош., 2010. 224 с.

147. Демосфен. Речи: в 3 т. / отв. ред. Е. С. Голубцева, Л. П. Маринович, Э. Д. Фролов. Москва: Памятн. истор. мысли, 1995. Т. III. 624 с.

148. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.

149. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова,

Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.

150. Державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ: СІК ГРУП УКРАЇНИ, 2012. 526 с.

151. Державна служба: підруч.: у 2 т. / Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ, Одеса: НАДУ. 2013. Т. 2. 348 с.

152. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: наук. вид. / за ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан. Київ: Ін Юре, 2002. 95 с.

153. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

154. Державний секретар МЗС України Андрій Заяць про проблеми та реформи у зовнішньополітичному відомстві. *Zn.ua*. 2018. Вип. 49. URL: https://dt.ua/international/diplomaticzna-sluzhba-ukrayini-versiya-2018-297341_.html (дата звернення: 20.03.2020).

155. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право: пособ. 2-е изд., доп. СПб.: Сенат. типогр., 1908. 552 с.

156. Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 563, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2412.

157. Джентили А. Три книги о посольствах. *Антология мировой правовой мысли*: в 5 т. Москва: Мысль, 1999. Т. II. Европа. V-XVII вв. / О. Л. Лысенко и др. С. 813-816.

158. Дикань О. В., Яровенко В. В. Адміністративні процедури у публічній службі України. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 13. С. 89-93.

159. Дипломатическая служба зарубежных стран: сборник нормативных правовых актов / сост. Т. А. Занко. Москва: МГИМО-Университет, 2015. 690 с.

160. Дипломатическая служба зарубежных стран: учеб. / под ред. А. В. Торкунова, А. Н. Панова. Москва: Аспект Пресс, 2015. 400 с.

161. Дипломатическая служба Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов / сост. Т. А. Занко. Москва: МГИМО-Университет, 2013. 620 с.

162. Дипломатическая служба: учеб. пособ. / под ред. А. В. Торкунова, А. Н. Панова. Москва: Аспект Пресс, 2014. 352 с.
163. Дипломатическая служба: учеб. пособ. / под ред. А. В. Торкунова. Москва: РОССПЭН, 2002. 688 с.
164. Дипломатический словарь: в 3 т. / А. А. Громыко и др. 4-е изд. переработ. и доп. Москва: Наука, 1984. Т. 1. «А-И». 423 с.
165. Дипломатична та консульська служба: навч. посіб. / Я. Б. Турчин та ін. Львів: Вид-во Львів. політехнік., 2014. 224 с.
166. Дипломатия зарубежных государств: учеб. пособ. / под ред. Т. В. Зоной. Москва: МГИМО; РОССПЭН. 2004. 352 с.
167. Дипломатія УНР та Української Держави в документах і спогадах сучасників: у 2 т. / упоряд. І. М. Гнатишин, О. С. Кучерик, О. О. Маврін. Київ: Укр. письм., 2008. Т. 1. 369 с.
168. Дипломатія УНР та Української Держави в документах і спогадах сучасників: у 2 т. / упоряд. І. М. Гнатишин, О. С. Кучерик, О. О. Маврін. Київ: Укр. письм., 2008. Т. 2. 379 с.
169. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. 464 с.
170. Догадов В. М. Очерки трудового права. Ленинград: Прибой, 1927. 163 с.
171. Дорошенко Д. Дещо про закордонну політику Української Держави. *Хліборобська Україна*. 1920. 36. II-IV. С. 49-65.
172. Дорошенко Д. Закордонна політика Української Держави 1918 р. *60-річчя відновлення Гетьманства*. Торонто: Батьківщина, 1978. С. 48-59.
173. Дорошенко Д. Як починалася українська дипломатія. *Україна дипломатична: наук. щорічн.* 2000. Вип. I. С. 285-295.
174. Древнекитайская философия. Сборник текстов в двух томах / сост. Ян Хин-Шуна. Москва: Мысль, 1972. Т. 1. 363 с.
175. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97-101.

176. Дрозд О. Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні: монографія. Дніпро: Гельветика, 2016. 420 с.

177. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 224 с.

178. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1925. 335 с.

179. Евтихийев И. И., Власов В. А. Административное право СССР: учеб. Москва: Юрид. изд-во Минюст. СССР, 1946. 432 с.

180. Ейхельман О. Побутові підстави, правничий уклад і сучасний культурний поступ міжнародного права. Подєбради: Укр. госп. акад. в Ч.С.Р., 1931. 46 с.

181. Електронна петиція до Президента України «Заборонити державним службовцям та освітянам пропагувати релігію у робочий час», автор В. Д. Федачківський, № 22/070746-еп від 21.08.2019 р. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/70746> (дата звернення: 23.01.2020).

182. Елистратов А. И. Административное право. Москва, Ленинград: Гос. изд., 1929. 366 с.

183. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Москва: Изд. Г. А. Лемана, 1914. 332 с.

184. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.

185. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князєв (співголова) та ін. 2011. 748 с.

186. Єремійчук О. Нормативно-процедурний аспект проходження державної служби як предмет наукового дослідження. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 62-70.

187. Єрмоєнко В. Призначення на посаду: актуальні проблеми теорії та практики. *Право України*. 2000. № 6. С. 39-43.

188. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. 2015. 20 с.
189. Жданов А. А. О понятии советской государственной службы. *Правоведение*. 1962. № 4. С. 34-35.
190. Желюк Т. Л. Державна служба: навч. посіб. Київ: Професіонал, 2005. 576 с.
191. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Вид. Паливода А. В., 2003. 212 с.
192. Заболотна Л. В. Механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Київський націон. унів. імені Тараса Шевченка. 2017. 255 с.
193. Завальний А. М. Методологічні та теоретичні основи пізнання юридичних фактів: монографія. Київ: Вид-во Європ. ун-ту 2011. 95 с.
194. Загальна теорія права: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
195. Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
196. Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред. М. В. Цвіка та О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
197. Законы Ману. Манавадхармашастра / пер. С. Д. Эльмановича, проверен. и испр. Г. И. Ильиным. Москва: ЭКСМО-Пресс, 2002. 496 с.
198. Залкинд И. Из первых месяцев Народного Комиссариата по Иностранным Дела. *Международная жизнь*. 1922. № 15 (133). С. 55-61.
199. Занко Т. А. Правовое обеспечение организации и прохождения дипломатической службы: учеб. пособ. Москва: МГИМО-Университет, 2013. 117 с.
200. Занко Т. А. Правовое положение дипломатических работников: обязанности, ограничения, запреты, ответственность. *Вестник МГИМО-Университета*. 2014. № 4 (37). С. 231-243.

201. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2017. 360 с.
202. Заруда Т. В. Зовнішньополітична діяльність уряду Української Держави. 1918 рік. автореф. дис. ... канд. іст. наук. Київ, Київ. держ. ун-т. 1995. 17 с.
203. Звіт Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури України про мережу церков та релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2019 р. URL: https://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr_2019/75410/ (дата звернення: 23.01.2020).
204. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 296 с.
205. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. / пер. з франц. В. Ховхуна. Київ: Основи, 1996. 420 с.
206. Зінченко А. А. Історія дипломатії: від давнини до нового часу: навч. посіб. 3-тє вид. Київ. 2005. 560 с.
207. Зленко А. М. Дипломатия и политика. Украина в процессе динамических геополитических перемен. Харьков: Фолио, 2004. 559 с.
208. Зонова Т. В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития: учеб. пособ. Москва: РОССПЭН, 2003. 336 с.
209. Зорин В. А. Основы дипломатической службы. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Междунар. отнош., 1977. 368 с.
210. Зубов К. М. Правообмеження у державній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». 2010. 19 с.
211. Зубов М. Г. Дипломатическая служба Королевства Норвегия: монография. Москва: Аспект-Пресс, 2017. 160 с.
212. Ивановский В. В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс. *Русская Мысль*. 1903. № 8. С. 1-21.
213. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд., испр. и доп. Казань: Тип. С. Т. Еремеева, 1911. 506 с.
214. Ивановский И. А. О подготовке лиц, посвящающих себя консульской

карьеру, и о роли в этом отношении высших коммерческих школ. Одесса: Новый телеграф, 1886. 56 с.

215. Исаков В. Б. Юридические факты в российском праве: учеб. пособ. Москва: Юстицинформ, 1998. 48 с.

216. Исаков В. Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. Научн. ред. С. С. Алексеев. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. 128 с.

217. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. Москва: Юрид. лит., 1984. 144 с.

218. История дипломатии: в 5 т. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Гос. изд. пол. лит., 1959. Т. I. / под ред. В. А. Зорина, В. С. Семенова, С. Д. Сказкина, В. М. Хвостова. 896 с.

219. Інтерв'ю Державного секретаря Міністерства закордонних справ України Андрія Зайця агентству «Інтерфакс-Україна», 15.08.2019. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/607276.html> (дата звернення: 20.03.2020).

220. Інтерв'ю з Державним секретарем МЗС України А. І. Заяцем. *Європейська правда*. Четвер. 23 серпня 2018 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2018/08/23/7085949/> (дата звернення: 20.03.2020).

221. Іншин М. І. Поняття державної служби в Україні: багатоаспектний підхід. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 20. С. 331-334.

222. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.

223. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2010. 672 с.

224. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, Одеська національна юридична академія. 2005. 44 с.

225. Історія вчень про державу і право: підруч. / за ред. Г. Г. Демиденка,

О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 256 с.

226. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Гол. упр. держ. сл. України, Ін-т історії України НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.

227. Кабанець А. Г., Шемаєва Л. Г. Державна служба: консп. лекцій. Харків: ХДЕУ, 2002. 71 с.

228. Каган М. С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа). Москва: Политиздат, 1974. 328 с.

229. Кагановська Т. Є. До проблеми ротації кадрів у державному управлінні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2009. Вип. 6. С. 3-6.

230. Кагановська Т. Є. Інститут державної служби в системі адміністративного права України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 45-50.

231. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. 362 с.

232. Кагановська Т. Є. Проблема визначення поняття мілітаризованої служби як виду державної служби. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 79-86.

233. Кальер Ф. Каким образом договариваться с государями. Репринт. изд. / сост. В. И. Попов. Москва: МИА, 2001. 382 с.

234. Калюжная Г. П. Государственные органы внешних сношений. Москва: Изд-во Всесоюзн. юрид. заочн. ин-та, 1954. 43 с.

235. Камбон Ж. Дипломат / пер. с франц. под ред. А. А. Трояновского. Москва: ОГИЗ ГУИПЛ, 1946. 88 с.

236. Кантрович Б. Организационное развитие НКВД. *Международная жизнь*. 1922. № 15 (133). С. 51-55.

237. Картузова І. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Одеська держ. юрид. акад.. 1999. 20 с.

238. Картузова І. О., Осадчий А. О. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. літ., 2008. 288 с.

239. Каченовский Д. И. Курс международного права. Харьков: Унив. тип., 1866. Кн. вторая. 336 с.
240. Квасов О. К. Дипломатия и дипломатическая служба стран Латинской Америки: учеб. пособ. Москва: 1999. 89 с.
241. Кветной М. С. Человеческая деятельность: сущность, структура, типы (социологический аспект). Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974. 224 с.
242. Київська Русь: пам'ятки права (X-XIII ст.): тексти, переклади, коментарі: навч. посіб. / уклад.: Г. Г. Демиденко, В. М. Єрмолаєв. Харків: Право. 2020. 224 с.
243. Киримова Е. А. Правовой институт: понятие и виды: учеб. пособ. / под ред. И. Н. Сенякина. Саратов: Сарат. гос. акад, права, 2000. 55 с.
244. Китайский философ Мен-цзы / пер. с кит. П. С. Попова. СПб.: Тип. Император. Акад. Наук, 1904. 274 с.
245. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 168 с.
246. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 7-16.
247. Ківалов С. В. Теоретичні аспекти поняття посадової особи у державній службі. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2003. Т. 2. С. 3-10.
248. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. та доп. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.
249. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підруч. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
250. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 274 с.
251. Ківалов С. В., Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури: адміністративно-правове регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 186 с.
252. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в

органах внутрішніх справ: сутність та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 4 (47). С. 238-245.

253. Кірмач А. В. Підстави та порядок припинення державної служби: європейський досвід правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 2. С. 202-211.

254. Кірмач А. В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання: монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: ІДП імені В. М. Корецького, 2011. 192 с.

255. Кіссінджер Г. Світовий порядок. Роздуми про характер націй в історичному контексті / пер. з англ. Н. Коваль. Київ: Наш формат, 2017. 320 с.

256. Клемпарський М. М. Проблеми правового регулювання статусу державних службовців як суб'єктів трудового права України: монографія. Харків: Ніка Нова, 2014. 448 с.

257. Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. 420 с.

258. Коваленко В. Л. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 417-421.

259. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII, зі змін та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 23.08.2020).

260. Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, МГИМО МИД России. 2003. 50 с.

261. Козін С. М. Одноразове грубе порушення трудових обов'язків як підстава розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, ДУВС. 2015. 20 с.

262. Козлов Ю. М. Управление в области административно-политической деятельности советского государства: учеб. пособ. Москва: Изд-во МГУ, 1961. 79 с.

263. Колесников А. Административный кодекс РСФСР (к вопросу о

содержании Административного кодекса). *Власть советов*. 1923. № 3. С. 38-41.

264. Колісніченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. Київ: Міленіум, 2009. 248 с.

265. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

266. Коломоєць Т. О., Германюк М. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 216 с.

267. Коломоєць Т. О., Кукурудз Р. О., Кушнір С. М. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникненню конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект: науково-практичний нарис / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: Гельветика, 2019. 80 с.

268. Коломоєць Т. О. Особливості регламентації заохочення державних службовців у чинному Законі України «Про державну службу». *Право України*. 2016. № 9. С. 53-62.

269. Коломоєць Т. О. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти. *Право України*. 2014. № 3. С. 198-205.

270. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Оберіг, 2018. С. 131-140.

271. Коломоєць Т. О., Титаренко М. В. Стимули як засіб підвищення результативності діяльності публічних службовців: правовий аспект: наук.-практ. нарис. Запоріжжя: Гельветика, 2018. 76 с.

272. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

273. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права: учеб.-метод. пособ. Москва: Норма-Инфра-М, 1999. 448 с.

274. Конвенція про спеціальні місії від 08.12.1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_092#Text (дата звернення: 20.03.2020).

275. Конституційне право України: підруч. / за ред. Ю. М. Тодици, В. С. Журавського. Київ: Ін Юре, 2002. 544 с.

276. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін. 2-ге вид. Харків: Право, 2011. 1128 с.

277. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р., з наступ. змін. та доп. *Відомості Верхововної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

278. Консульська служба України: становлення та розвиток: монографія / за ред. Г. М. Перепелиці. Київ: ГДП, 2018. 439 с.

279. Конфуций. Суждение и беседы / пер. с кит. П. С. Попова. СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2018. 224 с.

280. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. I. Введение и общая часть. 623 с.

281. Корнута Л. М. Принцип політичної неупередженості в системі принципів державної служби. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 72-75.

282. Коровайко А. О. Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2018. 243 с.

283. Коровин Е. А. Правовое положение военных аташе. Москва: Изд-во Воен.-юрид. акад. Красной Армии, 1940. 42 с.

284. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2019. 472 с.

285. Костенко Г. Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: навч. посіб. Київ: ДЕМІД, 2002. 144 с.

286. Костюков А. Н. Должностное лицо: административно-правовой статус. *Правоведение*. 1987. № 2. С. 20-24.

287. Котляр М. Дипломатія Данила Романовича в контексті європейської політики середини XIII ст. // Дорогочинь 1253: матеріали Міжнарод. наук. конф. з нагоди 755-ї річн. коронац. Данила Романовича. Івано-Франківськ: ЛІК, 2008. С. 98-105.

288. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: монографія / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Симферополь: Крим. письм., 2010. 212 с.

289. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.

290. Кроль Ю. Л. О концепции «Китай – варвары». *Китай: общество и государство*. Москва: Наука. ГРВЛ, 1973. С. 14-15.

291. Куплеваский Н. И. Государственная служба в теории и действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. Харьков: Тип. М. Ф. Зильберберга, 1888. 268 с.

292. Курс адміністративного права України: підруч. / за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

293. Курс международного права: в 6 т. Москва: Наука, 1967. Т. 2. Основные принципы современного международного права / Ф. И. Кожевников (глав. ред.) и др. 331 с.

294. Лаврінчук І. Особливості правового регулювання проходження служби державними службовцями. *Право України*. 1998. № 3. С. 71-74.

295. Лазарев Б. М. Государственная служба. Москва: ИГП РАН, 1993. 16 с.

296. Лазарев Б. М. Особенности применения принципов советской государственной службы в современных условиях. *Проблемы сравнительного правоведения*. Москва: ИГП АН СССР. 1978. С. 4-16.

297. Лазаревский Н. По поводу проекта устава о службе гражданской. *Право*. 1902. № 19. С. 955-969.

298. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Дакор, 2009. 560 с.

299. Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет. Москва-Ленинград:

АН СССР, 1949. 416 с.

300. Левин Д. Б. О неприкосновенности дипломатических представителей и их персонала. Москва: Юрид. изд-во Минюст. СССР, 1946. 110 с.

301. Левитский В. Ф. Предмет, задачи и метод науки полицейского права. Харьков: Тип. Адольфа Дерре, 1894. 25 с.

302. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки: підруч. Київ: КНТ, 2009. 631 с.

303. Лузан Т. Поняття «ротація» державних службовців у науковому дискурсі. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 232-238.

304. Лук'янець Д. М. Адміністративна відповідальність у державному управлінні. *Вісник державної служби України*. 2004. № 2. С. 27-31.

305. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: ІДПАН ім. В. М. Корецького, 2001. 220 с.

306. Лук'янець Д. М. Системний підхід і юридична відповідальність. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2020. Вип. 29. С. 54-59.

307. Лук'янець Д. М. Регулювання професійної етики публічних службовців. *Center for regional policy studies*. URL: <http://crps.sumynews.com/policy-development/rules-of-professional-ethics-in-public-service-and-conflict-of-interest/item/5-regulyuvannya-profesijnoyi-etyky-publichnyx-sluzhbovcziv.html>(дата звернення: 22.07.2018).

308. Лук'янець Д. М. Юридична відповідальність у доктрині адміністративного права // Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського): матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 верес. 2019 р.). Херсон: Гельветика, 2019. С. 55-58.

309. Лук'янець Н. М. Подарунки у дипломатичному протоколі: роль та значення (на матеріалах документальної колекції «Подарунки Президентам України») // Бібліотека. Наука. Комунікація: актуальні тенденції у цифрову епоху: тези доп. Міжнарод. наук. конф. (м. Київ, 8-9 жовтня 2019 р.). URL:

<http://conference.nbuiv.gov.ua/report/view/id/891> (дата звернення: 06.08.2020).

310. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учеб. Москва: БЕК, 1996. 371 с.

311. Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Москва: Евраз. акад. адм. наук, 2013. Т. 2 «Административные правоотношения». 232 с.

312. Луценко О. Види дисциплінарних проступків державних службовців за новим Законом України «Про державну службу». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 3. С. 109-112.

313. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти: монографія. Харків: Право, 2017. 440 с.

314. Любченко М. І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія. Харків: Права людини, 2015. 280 с.

315. Ляхович У. І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації: монографія. Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпат. нац. ун-ту імені Василя Стефаника, 2010. 130 с.

316. Ляхович У. Обов'язки державного службовця, спрямовані на реалізацію управлінських функцій державного органу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 72-77.

317. Лященко Т. М. Правовий статус дипломатичних представництв: монографія. Київ: ПП Баришев К.В., 2008. 192 с.

318. Макаревич М. П. Сторінки мого життя. Мемуари Миколи Макаревича. Київ: ГДП, 2015. 270 с.

319. Макаренко Ю. В. Довготермінові відрядження дипломатичних працівників: трудо-правові проблеми. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Правознавство. 2011. Т. 16. Вип. 15. С. 232-239.

320. Макаренко О. Г. Статус та роль Міністерства закордонних справ України у сфері здійснення зовнішніх зносин України. *Зовнішня торгівля: право та економіка*. 2007. № 2 (31). С. 63-69.

321. Макаренко Ю. В. Категорії працівників у системі органів дипломатичної служби України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 395-400.

322. Макаренко Ю. В. Правове регулювання трудових відносин дипломатичних працівників: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка 2013. 205 с.

323. Макаренко Ю. В. Щодо порядку прийняття на дипломатичну службу // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: тези доп. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 7-8 жовтня 2011 р.). Харків: Кроссрод, 2011. С. 375-377.

324. Макиавелли Н. Государь / пер. с ит. М. Юсима. СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2018. 448 с.

325. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.

326. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підруч. Київ: Кондор, 2018. 312 с.

327. Мальський С. З., Мацях М. М. Теорія міжнародних відносин: підруч. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2007. 461 с.

328. Мамаєв С. Г. Щодо відбору та заміщення вакантних посад у системі органів МЗС. *Збірник наукових праць Харківського державного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди*. Серія «Право». 2003. Вип. 3. С. 51-54.

329. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Москва: Юристъ, 1997. 296 с.

330. Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва: Юрид. лит., 1966. 195 с.

331. Мартенс К. Дипломатия или руководство к познанию внешних государственных сношений / пер. С. Добронлонского. Москва: Тип. С. Селиванского, 1828. 215 с.

332. Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов: в 2 т. 3-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. А. Бенке, 1896. Т. 2. 609 с.

333. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: учеб. Москва: ТК Велби, Проспект, 2007. 768 с.

334. Маршев В. И. История управленческой мысли: учеб. Москва: ЭФ МГУ,

2005. 275 с.

335. Матвеев В. М. Британская дипломатическая служба. Москва: Междунар. отнош. 1984. 160 с.

336. Матвеев В. М. Дипломатическая служба США. Москва: Международные отношения, 1987. 192 с.

337. Матвієнко В. М. Українська дипломатія 1917-1921 років: на теренах постімперської Росії: монографія. Київ: Київський університет, 2002. 373 с.

338. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: монографія. Київ: Знання, 2007. 223 с.

339. Матюхіна Н. П. Державна служба України на шляху реформування: проблеми кадрового забезпечення. *Форум права*. 2014. № 3. С. 213-218. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_3_36 (дата звернення: 02.02.2020).

340. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Основа, 2002. 126 с.

341. Матюхіна Н. П. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. спр., 2000. 120 с.

342. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во НУВС, 1999. 287 с.

343. Матяш І., Мушка Ю. Діяльність Надзвичайної дипломатичної місії УНР в Угорщині: історія, спогади, архівні документи. Київ: Києво-Могилянська академія, 2005. 400 с.

344. Мащук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (17). С. 60-67.

345. Межгосударственные отношения и дипломатия в античности / отв. ред. О. Л. Габелко. Казань: КГУ, 2000. 356 с.

346. Межгосударственные отношения и дипломатия на Древнем Востоке / отв. ред. И. А. Стучевский. Москва: Наука, 1987. 311 с.

347. Международное право / В. Г. Витцум и др. Москва: Инфотропик Медиа, 2011. 992 с.
348. Мейен С. В., Шрейдер Ю. А. Методологические аспекты теории классификации. *Вопросы философии*. 1976. № 12. С. 67-79.
349. Мелкевік Б. Толерантність і модерність сучасного права. *Філософія права і загальна теорія права*. 2016. № 1-2. С. 15-26.
350. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
351. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, Буква Закону, 2018. 344 с.
352. Меритократия в деле совершенствования государственной службы. Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы. 2015. 20 с. URL: http://old.astanacivilservicehub.org/wp-content/uploads/2015/12/Meritocracy_PSE_ASCH_RUS_FINAL_web.pdf (дата звернення: 02.02.2020).
353. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
354. Миронов Н. В. Правовое регулирование внешних сношений СССР. Москва: Международные отношения, 1971. 265 с.
355. Миронюк Р. В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 200-207.
356. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
357. Могильний С. А. Меритократичний концепт формування інституту публічної служби в Україні // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 169-171.
358. Моджорян Л. А. Правовое положение дипломатических

представительств и их персонала. *Советский ежегодник международного права*. 1976. С. 167-172.

359. Музика А. І. Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України. 2009. 198 с.

360. Навасардян А. Г. Лояльность и синдром локальности в деятельности дипломата. *Вестник Российско-Армянского (Славянского) университета: гуманитарные и общественные науки*. 2014. № 3 (18). С. 26-32.

361. Назимов А. Е. Лекции по полицейскому праву. Одесса: Тип. А. Ф. Соколовского, 1903. 211 с.

362. Нариси з історії дипломатії України / за ред. В. А. Смолія. Київ: Альтернативи, 2001. 736 с.

363. Настюк В. Я. Проходження державної служби в митних органах. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 56. С. 105-110.

364. Настюк В. Я., Белєвцева В. В., Клок О. В. Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні: монографія / за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків: Право, 2017. 216 с.

365. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. М. Бевзенко та ін. Київ: Дакор. 2016. 464 с.

366. Наукові засади реформування державної служби в Україні: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: ІДПАН, КРЦ АПрН України, 2000. 55 с.

367. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / редкол.: К. О. Ващенко та ін. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

368. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за ред. А. О. Селіванова та М. І. Іншина. 2-ге вид. перероб. та доп. Харків: Право, 2018. 552 с.

369. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика,

2019. 588 с.

370. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.

371. Нелидов Н. К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль: Тип. губ. зем. упр., 1874. 282 с.

372. Неугодніков А. О., Тодошак О. В. Особливості проходження дипломатичної служби за оновленим законодавством. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 150-153. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/41.pdf (дата звернення: 05.02.2020).

373. Никольсон Г. Дипломатическое искусство. Четыре лекции по истории дипломатии / пер. А. Е. Богомолова. Москва: Изд-во ИМО, 1962. 119 с.

374. Никольсон Г. Дипломатия / пер. с англ. под ред. А. А. Трояновского. Москва: ОГИЗ, 1941. 154 с.

375. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / за заг. ред. В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.

376. Новиков А. В. Правовые формы организации государственной службы в США. Москва: Юрид. лит., 1974. 192 с.

377. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. Москва: Статут, 1999. 592 с.

378. Ноздрачев А. Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2019. № 5. С. 5-22.

379. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, с изм. и доп. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата звернення: 18.06.2020).

380. О дипломатической службе Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 15.07.2013 г. № 140. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/preview/ru->

ru/203948/10?mode=tekst (дата звернення: 06.09.2020).

381. О дипломатической службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 07.03.2002 г. № 299. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1029703 (дата звернення: 18.06.2020).

382. О дипломатической службе: Закон Грузии от 07.12.2007 г. № 5568-Пс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/20158/11/ru/pdf> (дата звернення: 06.09.2020).

383. О дипломатической службе: Закон Литовской Республики от 29.06.2018 г. № VIII-1393. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1720e7b0c2e211e883c7a8f929bfc500?jfwid=-eb3wa42r6> (дата звернення: 30.10.2020).

384. О дипломатической службе: Закон Республики Армения от 23.03.2018 г. № ЗР-248. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6324&lang=rus> (дата звернення: 30.10.2019).

385. О дипломатической службе: Закон Республики Молдова от 27.12.2001 г. № 761-XV. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312873&lang=2> (дата звернення: 18.06.2020).

386. О дипломатической службе: Закон Республики Таджикистан от 31.12.2014 г. № 1173. URL: <http://mfa.tj/ru/pravovaya-osnova-vp/zakon-respubliki-tadzhikistan-o-diplomaticheskoy-sluzhbe.html> (дата звернення: 18.06.2020).

387. О дипломатической службе: Закон Республики Туркменистан от 29.08.2013 г. № 485-V. URL: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=4849> (дата звернення: 18.06.2020).

388. О мерах по усовершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 07.09.2010 г. № 1099, с изм. и доп. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104589/ (дата звернення: 18.06.2020).

389. О некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 15.05.2008 г. № 276. URL: www.mfa.gov.by/upload/provision%20for%20dipservice.pdf (дата звернения: 16.07.2020).

390. О службе в органах внешних сношений: Закон Эстонской Республики от 10.05.2006 г. URL: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20sluzhbe%20v%20organah%20vneshnih%20snoshenii.htm (дата звернения: 18.06.2020).

391. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140455&rdk=&backlink=1> (дата звернения: 18.06.2020).

392. Об установлении дипломатических рангов: указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.05.1943 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16419.htm> (дата звернения: 14.09.2019).

393. Об установлении классов для глав дипломатических представительств СССР за границей: указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.05.1941 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16440.htm> (дата звернения: 14.09.2019).

394. Об утверждении Правил об условиях труда советских работников за границей: постановление Государственного комитета СССР по труду и заработной платы от 31.10.1959 г. № 858. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16002.htm> (дата звернения: 14.09.2019).

395. Об утверждении Правил об условиях труда советских работников за границей: постановление Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам от 25.12.1974 г. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365400-74> (дата звернения: 14.09.2019).

396. Оболенський О. Ю. Державна служба: підруч. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
397. Оболонский А. В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность. *Общественные науки и современность*. 2001. № 3. С. 41-61.
398. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.
399. Общая теория государства и права: академ. курс: в 2 т. / под. ред. М. Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. Т. 2. Теория права. 656 с.
400. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 1996. 472 с.
401. Овсянко Д. М. Советская государственная служба и кадровая политика: учеб. пособ. Москва: ВЮЗИ, 1987. 67 с.
402. Озірська С. М., Полянський Ю. Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: наук.-аналіт. дослід. Київ: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. 168 с.
403. Олійник А. О. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Алерта, КНТ, ЦНЛ, 2008. 472 с.
404. Онацький Є. По похилій площі: записки журналіста і дипломата. Мюнхен: Дніпрова хвиля, 1964. Ч. I. 153 с.
405. Опыт лучших практик государственной службы России и Китая: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Чжао Шимин. Москва: Юриспруденция, 2020. 396 с.
406. Осауленко С. В. Суб'єкти права на об'єднання у політичні партії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 23. С. 62-64.
407. Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. Москва: Инфра-М, 2014. 229 с.

408. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 172 с.
409. Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua> (дата звернення: 16.07.2020).
410. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 16.07.2020).
411. Охотникова О. В. Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 31-36.
412. Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации. *Государство и право*. 2003. № 9. С. 17-23.
413. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. Київ, Укр. акад. державного управл. при Президентові України. 2011. 20 с.
414. Панов А. Дипломатична та консульська служба: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2010. 112 с.
415. Панов А. Н. Японская дипломатическая служба. Москва: Международные отношения, 1988. 184 с.
416. Панова Н. С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2015. Т. 16. С. 342-353.
417. Панова Н. С. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28). Т. 1. С. 55-60.
418. Панова Н. С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 144-147.
419. Панчачантра / пер. с санскрита А. Я. Сыркина. Москва: Изд-во АН СССР, 1958. 373 с.
420. Патронатна служба: підруч. / за ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова.

Київ: Ін Юре, 2018. 180 с.

421. Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих. Львов: Вид-во ун-ту, 1965. 71 с.

422. Пахомов И. Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы). Киев: Высш. шк. М-ва охраны обществ. порядка УССР, 1964. 92 с.

423. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.

424. Пахомов І. М., Андріанов М. І., Додін Є. В. Радянське адміністративне право. Особлива частина. Київ: Вища школа, 1971. 302 с.

425. Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе. *Вопросы советского административного права*. Москва: Изд-во АН СССР, 1949. С. 97-133.

426. Пеке А. Рассуждение об искусстве переговоров / пер. с франц. Л. А. Сифуровой. Москва: Научная книга, 2004. 190 с.

427. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.

428. Петришин А. В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация. Киев: УМК ВО, 1990. 75 с.

429. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, НЮАУ імені Я. Мудрого. 1999. 36 с.

430. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1960. 344 с.

431. Петров Ю. А. К понятию должностного лица. *Правоведение*. 1974. № 6. С. 31-36.

432. Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст): монографія. Харків: Право, 2019. 248 с.

433. Питання оплати праці працівників державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15, зі змін. та доп. *Офіційний*

вісник України. 2017. № 9. Ст. 284.

434. Питання присвоєння дипломатичних рангів: Указ Президента України від 18.05.2019 р. № 275/2019, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275/2019#Text> (дата звернення: 13.09.2020).

435. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.

436. Платонов И. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков: Универ. типогр., 1856. 143 с.

437. Плотникова О. В. Консульские отношения и консульское право: учеб. Москва: Норма-Инфра М, 1998. 208 с.

438. Поборчая Н. П. Советская государственная служба: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, ЛГУ. 1952. 27 с.

439. Позднеева Л. Д. Поучение дипломату в Древнем Китае. *Историко-филологические исследования*. Сб. статей к 75-летию акад. Н. И. Конрада. Москва: Наука, ГРВЛ, 1986. С. 462-465.

440. Поклонська Н. І. Щодо особливостей роботи працівників у закордонних дипломатичних установах України // Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини у сфері праці і соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. уч. II Міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 8-9 жовтня 2010 р.). Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2010. С. 388-391.

441. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Київ: Либідь, 2010. Кн. 1 / за ред. І. С. Гриценка. 413 с.

442. Положення про дипломатичне представництво України за кордоном: розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. № 166/92-рп. *Зібрання законодавства України*. 2000. Том 5. Ст. 5(РП)2.

443. Положення про дипломатичну службу в Україні: Указ Президента України від 16.07.1993 р. № 167/93. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267/93> (дата звернення: 30.01.2020).

444. Попенко Я. В. Дипломатичні взаємини Української Народної Республіки з країнами Антанти за доби Директорії (листопад 1918 – 1919 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук. Запоріжжя, ЗНУ. 2006. 23 с.

445. Попков В. Д. Этика советской государственной службы. Москва: Юрид. лит., 1970. 200 с.

446. Попов В. И. Современная дипломатия: теория и практика. Дипломатия – наука и искусство: курс лекций. 2-е изд., доп. Москва: Междунар. отнош., 2010. 576 с.

447. Постанова Верховного Суду України від 21.05.2014 р. № 39088425. Справа № 6-33цс14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39088425> (дата звернення: 23.08.2020).

448. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 04.02.2015 р. № 42708537. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42708537> (дата звернення: 11.09.2020).

449. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 15.06.2017 р. № 826/6961/13-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67192174> (дата звернення: 11.09.2020).

450. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Харків: Право, 2008. Т. 1. Методогічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. 728 с.

451. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Харків: Право, 2008. Т. 2. Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. 576 с.

452. Приймаченко Д. В., Щербина В. І. Проблеми застосування загального та спеціального законодавства щодо проходження служби працівниками митної служби. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право». 2009. № 1. С. 14-19.

453. Приймаченко Д. В., Самборська Ю. Л. Дисциплінарний статут митної

служби України: переваги та недоліки правового регулювання. *Митна справа*. 2006. № 1. С. 13-17.

454. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1 (26). С. 68-76.

455. Приймаченко Д. В., Прокопенко В. В. Актуальні питання вступу на державну службу в органи доходів і зборів. *Право України*. 2016. № 9. С. 29-39.

456. Приймаченко Д. В. Нормативно-правова регламентація дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: матеріали Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 219-222.

457. Приймаченко Д. В. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 36-37.

458. Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Трудове право України: підруч. 4-те вид., перероб. і доп. Харків: ФІНН, 2011. 800 с.

459. Принципи державного управління. SIGMA. 2017. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 20.11.2020).

460. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія. Л. Р. Біла-Тіунова та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.

461. Припутень Д. С. Теорія примусу у службовому праві: монографія. Херсон: Гельветика, 2018. 426 с.

462. Про введення до складу Представництва України при Європейських Співтовариствах (Європейському Союзу) представника Державної митної служби України: Указ Президента України від 19.04.2004 р. № 445/2004. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1191-96-%EF> (дата звернення: 03.02.2020).

463. Про введення до штатного розпису посольств України в суміжних державах посад дипломатичних працівників з прикордонних питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.1996 р. № 1191. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1191-96-%EF> (дата звернення: 03.02.2020).

464. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 63. Ст. 1728.

465. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 76. Ст. 2634.

466. Про внесення змін і доповнень до переліку посад і кількісного складу апарату військових аташе при дипломатичних представництвах України за кордоном: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.07.1998 р. № 1184. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1184-98-%D0%BF> (дата звернення: 03.02.2020).

467. Про встановлення переліку держав з важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 827-р. *Урядовий кур'єр*. 23.11.2018. № 221.

468. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2001. № 9. Ст. 342.

469. Про День працівників дипломатичної служби: Указ Президента України від 21.11.2005 р. № 1639/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 47. Ст. 2942.

470. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. Ст. 587.

471. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

472. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 07.07.2020).

473. Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави: Указ Президента України від 04.06.2008 р. № 513/2008. *Офіційний*

вісник України. 2008. № 41. Ст. 1342.

474. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.

475. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 42. Ст. 1881.

476. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 41. Ст. 1422.

477. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

478. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1840.

479. Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3071.

480. Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В»: наказ Міністерства закордонних справ України від 18.09.2019 р. № 425. *Офіційний вісник України*. 2019. № 81. Ст. 2788.

481. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

482. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Головного управління державної служби України від 05.07.2011 р. № 330/151/809/434/146. *Офіційний вісник України*. 2011. № 61. Ст. 2458.

483. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 61. Ст. 2112.

484. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1195.

485. Про затвердження Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 11.01.2019 р. № 9. *Офіційний вісник України*. 2019. № 17. Ст. 605.

486. Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 1050, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2002. № 30. Ст. 1425.

487. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64. *Офіційний вісник України*. 2016. № 36. Ст. 1428.

488. Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 21.11.2019 р. № 515. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100. Ст. 3394.

489. Про затвердження Порядку визначення розміру і механізму оплати інших витрат, пов'язаних з виконанням посадових обов'язків працівниками дипломатичної служби, направленими у довготермінове відрядження: наказ Міністерства закордонних справ України від 10.05.2017 р. № 191, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2017. № 49. Ст. 1540.

490. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження:

постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100. Ст. 3354.

491. Про затвердження Порядку надання відпусток, здійснення відряджень та погодження приватних поїздок працівників дипломатичної служби, направлених у довготермінове відрядження до закордонних дипломатичних установ України: наказ Міністерства закордонних справ України від 28.11.2017 р. № 526, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10. Ст. 384.

492. Про затвердження Порядку направлення на професійне навчання за кордон посадових осіб дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 04.07.2019 р. № 292. *Офіційний вісник України*. 2019. № 63. Ст. 2200.

493. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 49. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1174.

494. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 76. *Офіційний вісник України*. 2016. № 45. Ст. 1658.

495. Про затвердження Порядку оплати працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, та членам їх сімей витрат, пов'язаних з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням: постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 р. № 333. *Офіційний вісник України*. 2019. № 34. Ст. 1231.

496. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1195, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3302.

497. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246,

зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1116.

498. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2124.

499. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28. Ст. 812.

500. Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 18.10.2018 р. № 427, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 93. Ст. 3086.

501. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1092.

502. Про затвердження Порядку формування і здійснення компенсаційних виплат в іноземній валюті та оплати інших витрат працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження: постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 р. № 1288. *Офіц. вісн. України*. 2021. № 2. Ст. 86.

503. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 59. Ст. 2026.

504. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1175.

505. Про затвердження Типового положення про службу управління

персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091.

506. Про затвердження Типової форми контракту про проходження дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 25.01.2019 р. № 24. *Офіційний вісник України*. 2019. № 20. Ст. 703.

507. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

508. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

509. Про Консульський статут України: Указ Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94. *Офіційний вісник України*. 2002. № 21. Ст. 1012.

510. Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України: Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 142/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. Ст. 423.

511. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. Ст. 2317.

512. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903.

513. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 р. № 837/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 24. Ст. 1038.

514. Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів: Указ Президента України від 21.12.2018 р. № 434/2018. *Офіційний вісник України*. 2019. № 4. Ст. 107.

515. Про Положення про дипломатичного радника державного органу: Указ Президента України від 31.12.2005 р. № 1901/2005. *Офіційний вісник України*. 2006. № 1-2. Ст. 23.

516. Про Положення про Місію України при НАТО: Указ Президента

України від 15.09.1998 р. № 1020/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 37. Ст. 1351.

517. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 1998. № 4. Ст. 188.

518. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13.04.2016 р. № 80/352. *Офіційний вісник України*. 2016. № 41. Ст. 1562.

519. Про Представництво України при Європейських Співтовариствах (Європейському Союзу): Указ Президента України від 21.04.1997 р. № 355/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 17. С. 4.

520. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-ХІІ, зі змін. та доп. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст. 283.

521. Про стажування працівників дипломатичної служби, які направляються до закордонних дипломатичних установ України: наказ Міністерства закордонних справ України від 03.10.2017 р. № 415, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2812.

522. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 837/2019. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 4. Ст. 67.

523. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>(дата звернення: 02.03.2020).

524. Про умови оплати праці посадових осіб дипломатичної служби, зарахованих у розпорядження Міністерства закордонних справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2019 р. № 86. *Офіційний вісник України*. 2019. № 17. Ст. 557

525. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

526. Проблемы общей теории права и государства: учеб. / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма-Инфра, 1999. 832 с.

527. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2008. 19 с.

528. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади, реєстр. № 1066 від 29.08.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291 (дата звернення: 08.09.2019).

529. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру», реєстр. № 3475 від 14.05.2020 р. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 20.10.2020).

530. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстр. № 1123 від 02.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592 (дата звернення: 08.07.2020).

531. Проект перезавантаження держслужби розроблявся за нашої участі. Інтерв'ю Голови Національного агентства України з питань державної служби К. О. Ващенко агентству «Інтерфакс-Україна». 06.09.2019. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/611668.html> (дата звернення: 28.02.2020).

532. Прокопенко В. І. Трудове право України: підруч. Харків: Консум, 1998. 400 с.

533. Проневич О. С. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: доктринальне обґрунтування і легальне закріплення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3 (70). С. 213-222.

534. Проневич О. С. Імплементация европейских деонтологических стандартов профессиональной деятельности полицейских у вітчизняне законодавство: до постановки проблеми. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4. С. 102-110.

535. Проневич О. С. Імплементация европейских правовых стандартов

захисту прав людини у поліцейське законодавство України // UkrainapoRewolucjiGodności. Prawa człowieka – tożsamość narodowa, Uniwersytet Łódzki / Red. T. Lachowski, V. Mazurenko. Łódź, Olsztyn: Bookmarked & Editing. 2017. S. 103-108.

536. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків: НікаНова, 2011. 509 с.

537. Проневич О. С. Повноваження Національної поліції: доктринально-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 47. С. 24-35.

538. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.

539. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

540. Публічна служба: системна парадигма: колект. монографія / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

541. Пушкін А. С., Федчишин С. А. Новий Закон «Про дипломатичну службу» як основа реформування дипломатичної служби України // Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11-12 квітня 2019 р.). Харків: Право, 2019. С. 268-273.

542. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 10-е вид., доп. Львів: Край, 2008. 224 с.

543. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.

544. Рамачандра Дикшитар В. Р. Война в Древней Индии. Философия, этика, стратегия, тактика / пер. с англ. А. Б. Давыдовой. Москва: Центрполиграф, 2012. 351 с.

545. Рацюк О. О. Засоби забезпечення принципу політичної нейтральності у професійній діяльності державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса,

Одеський регіональний інститут державного управління. 2009. 223 с.

546. Репецький В. М. Дипломатичне і консульське право: підруч. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Знання. 2006. 372 с.

547. Ригведа. Мандалы V-VIII / подгот. Т. Я. Елизаренкова. 2-е изд., испр. Москва: Наука, 1999. 745 с.

548. Рішення ЄСПЛ у справі «Гасан і Чауш проти Болгарії» («Hasan and Chaush v. Bulgaria») від 26.10.2000 р. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921> (дата звернення: 23.11.2019).

549. Рішення ЄСПЛ у справі «Інститут Отто-Премінгер проти Австрії» («Otto-Preminger-Institut v. Austria») від 20.09.1994 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897> (дата звернення: 23.11.2019).

550. Рішення ЄСПЛ у справі «Коккінакіс проти Греції» («Kokkinakis v. Greece») від 25.05.1993 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827> (дата звернення: 23.11.2019).

551. Рішення ЄСПЛ у справі «Ларіссіс та інші проти Греції» («Larissis and Others v. Greece») від 14.10.1999 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58139> (дата звернення: 23.11.2019).

552. Рішення ЄСПЛ у справі «Мануссакіс та інші проти Греції» («Manoussakis and Others v. Greece») від 26.09.1996 р. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58071> (дата звернення: 23.11.2019).

553. Рішення ЄСПЛ у справі «Партія «Рефах» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey») від 13.02.2003 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> (дата звернення: 23.11.2019).

554. Рішення ЄСПЛ у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» («Svyato-Mukhaylivska parafiya v. Ukraine») від 14.06.2007 р. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81067> (дата звернення: 23.11.2019).

555. Рішення ЄСПЛ у справі «Х. проти Об'єднаного Королівства» («X. v. the United Kingdom») від 12.03.1981 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74929> (дата звернення: 23.11.2019).

556. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые проблемы / отв. ред. В. И. Ремнев. Москва: Наука, 1982. 228 с.

557. Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 624 с.

558. Руссо де Шамуа Л. Представление об идеальном после / пер. с франц. Л. А. Сифуровой. Москва: Научная книга, 2004. 157 с.

559. Сабанин П. В. Посольское и консульское право. Москва, 1934. 89 с.

560. Сагайдак О. П. Дипломатичний протокол та етикет: навч. посіб. 2-ге вид., перероб і доп. Київ: Знання, 2006. 380 с.

561. Сагайдак О. П., Сардачук П. Д. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи: навч. посіб. 2-е вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2008. 295 с.

562. Сакур О. Ф. Дипломатическое ремесло. Москва: Междунар. отнош., 2007. 440 с.

563. Самойленко В. В. Дипломатическая служба: учеб. пособ. Москва: Норма, Инфра-М, 2010. 320 с.

564. Сандровский К. К. Дипломатическое право. Киев: Вища школа, 1981. 240 с.

565. Сандровский К. К. Право внешних сношений. Киев: Вища школа, 1986. 328 с.

566. Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / пер. с англ. под ред. А. А. Трояновского. Москва: ОГИЗ, 1947. 516 с.

567. Сахаров А. Н. Дипломатия Древней Руси. IX – первая половина X в. Москва: Педагогика, 1987. 128 с.

568. Сахаров А. Н. Дипломатия Святослава. Москва: Международные отношения, 1982. 240 с.

569. Свод законов Российской империи. СПб.: Типограф. второг. отдел. собств. Его Императ. Величия канцелярии, 1857. Т. III. Уставы о службе гражданской. 1416 с.

570. Селецький О. В. Окремі правові питання притягнення дипломатичних

працівників до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 140-146.

571. Селецький О. В. Оцінювання професійної діяльності дипломатичних працівників як один з елементів проходження дипломатичної служби. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 250-254.

572. Селецький О. В. Правова характеристика заборон та обмежень, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 2. С. 135-139.

573. Селецький О. В. Теоретико-правове дослідження окремих аспектів заохочення дипломатичних працівників. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 208-210. URL: http://www.pap.in.ua/2_2013/Seletskyi.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

574. Селецький О. Щодо визначення правового статусу дипломатичних працівників як учасників службово-трудових відносин. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 106-111.

575. Селянинов О. П. Дипломатические отношения государств: принципы, формы и методы: учеб пособ. Москва: МГИМО-Университет, 2004. 312 с.

576. Семченко О. А. Іміджева політика України: монографія. Київ: Академія, 2014. 272 с.

577. Сергиенко Л. А. Правовая регламентация управленческого труда / отв. ред. Б. М. Лазарев. Москва: Наука, 1984. 142 с.

578. Сергієнко Г. Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, НЮАУ імені Я. Мудрого. 2004. 209 с.

579. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.

580. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 8-9. С. 22-35.

581. Сидорова Г. Г. Организационно-правовые основы деятельности Народного комиссариата по иностранным делам (1917-1941 гг.) (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., Санкт-Петербургский университет МВД России. 2005. 168 с.

582. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

583. Служащий советского государственного аппарата / И. Л. Бачило и др. Москва: Юрид лит., 1970. 280 с.

584. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 340 с.

585. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоець та В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 328 с.

586. Слюсар А. М. Особливості трудових відносин державних службовців. *Проблеми законності*. 2010. № 108. С. 83-89.

587. Собрание сочинений А. Д. Градовского. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1907. Т. 8. Начала русского государственного права. Ч. II. Органы управления. 580 с.

588. Советское административное право / отв. ред. М. С. Студеникина и В. И. Попов. 2-е изд. Москва: Юрид. лит. 1988. 318 с.

589. Советское административное право / под ред. А. И. Денисова. Москва: Юрид. изд. НКЮ СССР, 1940. 432 с.

590. Советское административное право / под ред. А. П. Коренева. Москва: Юрид. лит. 1986. 400 с.

591. Советское административное право / под ред. М. И. Еропкина. Москва: Юрид. лит. 1964. 392 с.

592. Советское административное право / под ред. С. С. Студеникина. Москва: ГИЮЛ, 1958. 300 с.

593. Советское административное право / под. ред. В. М. Манохина. Москва: Юр. лит., 1977. 544 с.

594. Советское административное право: Особенная часть / под ред. В. Д. Сорокина. Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1966. 360 с.
595. Советское административное право: учеб. / под ред. Р. С. Павловского. Киев: Вища школа, 1986. 416 с.
596. Советское административное право: учеб. / под ред. П. Т. Василенкова. Москва: Юрид. лит., 1990. 576 с.
597. Соловйова В. В. Дипломатична діяльність українських національних урядів 1917-1921 рр.: монографія. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2006. 393 с.
598. Соловйова В. В. Українська дипломатія у країнах центральної Європи 1917-1920 рр.: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2004. 170 с.
599. Соломаха А. Г. Поліцейське право у науковій спадщині М. М. Цитовича: монографія. Київ, Дрогобич: Просвіт, 2015. 200 с.
600. Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. Ч. 2. Кн. 1. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. 624 с.
601. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, ВГУ. 1996. 478 с.
602. Старилов Ю. Н. Службное право: учеб. Москва: БЕК, 1996. 698 с.
603. Стародубцев А. А. Посада як основа службової кар'єри. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51), Ч. 2. С. 238-243.
604. Стародубцев А. А. Службова кар'єра в органах внутрішніх справ України: монографія. Харків: Золота миля, 2012. 350 с.
605. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного з дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах: наук. розроб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2009. 60 с.
606. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3-тє вид.,

перероб. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

607. Сторожук О. Р. Організаційно-правові засади проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Нац. ун-т біоресурсів і природокор. України. 2014. 21 с.

608. Стрельникова І. Ю. Організаційно-правові засади функціонування зовнішньополітичного відомства в УСРР (1917-1920 рр.): монографія. Харків: Право, 2012. 200 с.

609. Стрельцов Є. Л. Релігійні традиції у світській державі: монографія. Брно: Марек, 2014. 232 с.

610. Студеникин С. С. Советская государственная служба. *Вопросы советского административного права*. Москва: Изд-во АН СССР, 1949. С. 61-96.

611. Студеникин С. С. Советское административное право. 2-е изд. Москва: ГИЮЛ, 1950. 404 с.

612. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: монографія. Херсон: Гельветика, 2019. 238 с.

613. Табачник Д. В. Українська дипломатія. Нариси історії (1917-1990 рр.): навч. посіб. Київ: Либідь, 2006. 768 с.

614. Тарасов И. Т. Учебник науки полицейского права. Москва: Печ. С. П. Яковлева, 1891. 365 с.

615. Теория государства и права / Ю. Н. Оборотов и др. Харьков: Одиссей, 2009. 256 с.

616. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1997. 672 с.

617. Теория государства и права: учеб. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. Москва: Норма-Инфра, 1999. 570 с.

618. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

619. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: компендіум / за заг. ред. О. В. Сердюка, І. В. Яковюка. Харків: Право, 2017. 374 с.

620. Тимошенко Н. Л. Ділова культура дипломата: навч. посіб. Київ: Знання, 2014. 199 с.
621. Тирукурал. Священная книга тамильской мудрости / пер. Д. В. Бурбы. Москва: РИПОЛ классик, 2014. 208 с.
622. Титаренко М. В. Службове право у системі національного права України: питання виокремлення. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2018. № 2. С. 87-98.
623. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Изд-во М. Ю. Тихомирова, 1998. 798 с.
624. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. Москва: Формула права, 2008. 400 с.
625. Тіщенко С. О., Селецький О. В. Виникнення трудових правовідносин з дипломатичними працівниками. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 132-139.
626. Ткач Г. Правові обмеження та заборони для державних службовців. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2000. Вип. 35. С. 220-224.
627. Ткачёва Н. А. Создание и развитие советских органов внешних сношений (на материалах Украинской ССР 1917 – 1936 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, КГУ. 1977. 24 с.
628. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1959. 88 с.
629. Трактат о посольствах и послах / пер. с франц. Е. В. Лавровой. Москва: Научная книга, 2006. 251 с.
630. Трудове право України: навч. посіб. / за ред. П. Д. Пилипенка. Київ: Істина, 2005. 208 с.
631. Трудове право: підруч. / за ред. В. В. Жернакова. Харків: Право, 2012. 496 с.
632. Тункин Г. И. Теория международного права. Москва: Международные отношения, 1970. 511 с.
633. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р.
URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 03.04.2020).

634. Україна. Оцінювання системи урядування. Березень 2006 року. SIGMA. Київ: Центр спр. інст. розв. держ. служби, 2007. 352 с.

635. Україна: антологія пам'яток державотворення. Х-XX ст.: у 10 т. / редкол.: І. М. Дзюба та ін. Київ: Основи, 2008. Т. 3. Битва за Козацьку державу / упоряд.: В. Шевчук. 496 с.

636. Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський та ін. Київ: Знання, 2004. Т. 1. «А»-«Л». 760 с.

637. Українські дипломатичні представництва в Німеччині (1918-1922 рр.): документи і матеріали / упор. В. М. Даниленко, Н. В. Кривець. Київ: Смолоскип, 2012. 592 с.

638. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. Москва: Наука, 1988. 272 с.

639. Усольцев А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении. *Правоведение*. 1987. № 2. С. 13-19.

640. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22.10.2015 р. № К/800/17921/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/52817418> (дата звернення: 11.09.2020).

641. Ушаков Н. А. Невмешательство во внутренние дела государств. Москва: Междунар. отнош., 1971. 168 с.

642. Фаєр Ю. Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2015. 20 с.

643. Фаянс Н. И. Советская государственная служба на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. 1955. 16 с.

644. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном:

сучасні проблеми організації та правового забезпечення: монографія / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: ФІНН, 2011. 264 с.

645. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.

646. Федчишин С. А. Ротація працівників дипломатичної служби України: питання організаційно-правового забезпечення. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 240-264.

647. Федчишин С. А. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2012. № 20, Ч. I, Т. 4. С. 269-272.

648. Федчишин С. А. Місце адміністративного договору в діяльності органів дипломатичної служби України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2012. № 1000. С. 151-156.

649. Федчишин С. А. Деякі особливості посади Надзвичайного і Повноважного Посла України у світлі реформування законодавства про державну службу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 6. Т. 2. С. 65-69.

650. Федчишин С. А. Забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ: проблеми взаємодії держави та приватного сектору (досвід США). *Вісник Запорізького національного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. № 2 (I). С. 42-47.

651. Федчишин С. А. Розвиток наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2013. № 1062. С. 98-101.

652. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 2. Т. 2. С. 206-209.

653. Федчишин С. А. Класифікація посад у системі дипломатичної служби України. *Правова держава: до 150-річчя Одеського національного університету*

імені І. І. Мечникова. 2015. № 20. С. 69-75.

654. Федчишин С. А. Порухення дипломатичного протоколу в контексті дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 21. С. 46-49.

655. Федчишин С. А. Державне управління закордонними справами у наукових поглядах дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 89-99.

656. Федчишин С. А. Ротація у дипломатичній службі України: сутність та ознаки. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 4. С. 134-138.

657. Федчишин С. А. Вопросы организации дипломатической деятельности в политико-правовых сочинениях Древнего Китая. *Leges si Viata*. 2019. № 9/2 (333). С. 150-154.

658. Федчишин С. А. Питання організації дипломатичної діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. Vol. 2. P. 207-212.

659. Федчишин С. А. Політична неупередженість як принцип дипломатичної служби України: законодавче регулювання та підходи до розуміння. *Recht der Osteuropaischen Staaten*. 2019. № 4. С. 168-172.

660. Федчишин С. А. Релігійна нейтральність як принцип державної служби в Україні. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2020. № 1 (41). С. 66-71.

661. Федчишин С. А., Андреева А. П. Право державних службовців на членство у політичних партіях та його обмеження відповідно до практики Європейського суду з прав людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol. 3. P. 169-174.

662. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України: пропозиції щодо вдосконалення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 2 (31). С. 131-137.

663. Федчишин С. А. Заохочення, які застосовуються до посадових осіб

дипломатичної служби: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 1. С. 140-145.

664. Федчишин С. А. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 86. С. 235-245.

665. Федчишин С. А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 183-189.

666. Федчишин С. А. Дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 55-66.

667. Федчишин С. А. Законодавче регулювання конкурсу в разі вступу на дипломатичну службу України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 176-182.

668. Федчишин С. А. Безпека як необхідна умова ефективного функціонування закордонних дипломатичних установ України // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). ДДУВС, 2015. С. 63-66.

669. Федчишин С. А. Деякі особливості дострокового присвоєння дипломатичного рангу як заохочення працівників дипломатичної служби України // Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18-19 трав. 2017 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2017. С. 74-76.

670. Федчишин С. А. Деякі тенденції розвитку системи управління закордонними справами України // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрНУ та обговоренню 5-томної моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20-21 лист. 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 341-344.

671. Федчишин С. А. Дипломатичний радник центрального органу

виконавчої влади України: питання організаційно-правового забезпечення // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали VII Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Суми, 17-18 травня 2014 р.). Суми: Папірус, 2014. С. 240-243.

672. Федчишин С. А. До визначення особливостей посади Надзвичайного і Повноважного Посла України: адміністративно-правовий аспект // Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали II Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 09-10 жовт. 2015 р.). Одеса: ОДУВС, 2015. С. 153-155.

673. Федчишин С. А. До класифікації суб'єктів забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України // Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали щорічн. Всеукр. наук.-практ. конф. молод. уч. та асп. (м. Івано-Франківськ, 26 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпат. нац. ун-ту імені В. Стефаника, 2013. С. 155-158.

674. Федчишин С. А. До питання вдосконалення дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби у контексті нового Закону України «Про державну службу» // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: матеріали Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 223-225.

675. Федчишин С. А. До питання про види посад в системі дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. з міжнар. уч.: ч. 2 (м. Львів, 11 квітня 2014 р.) / за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. С.134-139.

676. Федчишин С. А. До питання про заохочення дипломатичних службовців (досвід США) // Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. до 20-річчя Нац. ун-ту «Одеська юридична академія» та 170-річчя Одеської школи права (м. Одеса, 19

трав. 2017 р.): у 2 т. / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса: Гельветика, 2017. Т. 2. С. 30-32.

677. Федчишин С. А. До питання про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України // *Europska tradicia v medzinarodnom prave: uplatnovanie ludskych prav: zbornik prispevkov z medzinar. konfer.* (Bratislava, Slovakia, 6-7 maj 2016). Bratislava: Paneuropska vysoka skola, 2016. С. 122-125.

678. Федчишин С. А. До проблеми кадрового забезпечення дипломатичної служби України // *Актуальні проблеми зовнішньої політики України: матеріали VI Міжнарод. наук.-практ. конф.* (м. Чернівці, 7 грудня 2012 р.). Чернівці: Вид-во ЧНУ, 2012. С. 205-207.

679. Федчишин С. А. Місце дипломатичної служби в системі державної служби України // *Публічне управління: виклики XXI століття: зб. тез XIII Міжнарод. наук. конгресу* (м. Харків, 21-22 берез. 2013 р.). Харків: Магістр, 2013. С. 325-326.

680. Федчишин С. А. Організація посольської діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії // *Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект: матеріали круглого столу до 80-річчя незалежності Карпатської України* (м. Харків, 27 березня 2019 р.). Асоц. випуск. НЮУ імені Ярослава Мудрого. Харків: ФОП Бровін О.В., 2019. С. 44-47.

681. Федчишин С. А. Особливості конкурсного відбору службовців Закордонної служби США // *Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф.* (м. Львів, 4 квітня 2014 р.). Львів: DPI, 2014. С. 111-115.

682. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби: окремі шляхи вдосконалення // *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського): матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 26 верес. 2019 р.). Херсон: Гельветика, 2019. С. 164-167.

683. Федчишин С. А. Патронатні посади дипломатичної служби України //

Правове життя сучасної України: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. 60-ти річному ювілею академ. С. В. Ківалова (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.): у 2 т. / відп. ред.: В. М. Дрьомін. Одеса: Юрид. літ., 2014. Т. 1. С. 41-43.

684. Федчишин С. А. Політична неупередженість державних службовців: європейський досвід правового регулювання // Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: матеріали I Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 05-06 липн. 2018 р.). Київ: Дакор, 2018. С. 418-422.

685. Федчишин С. А. Право державних службовців на членство в політичних партіях // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 211-215.

686. Федчишин С. А. Правові засади дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: питання вдосконалення // *O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic: materialele conferintei internationale stiintifico-practice* (Chisinau, 25–26 martie 2016). Chisinau: S.n., 2016. С. 206–209.

687. Федчишин С. А. Про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: погляд крізь призму недотримання дипломатичного протоколу // Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку: матеріали I Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 травня 2016 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. Харків: Пляда, 2016. С.103-106.

688. Федчишин С. А. Роль Громадської ради при Міністерстві закордонних справ України у запобіганні та протидії корупції в дипломатичній службі // *Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: матеріали наук.-практ. семінару* (м. Харків, 24 квітня 2014 р.) / редкол.: В. І. Борисов та ін. Харків: НДІ вивч. проб. злочинності імені В. В. Сташиса, 2014. С. 73-76.

689. Федчишин С. А. Система органів дипломатичної служби: деякі новації законодавства України про дипломатичну служб // Запорізькі правові читання:

матеріали Щорічн. міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19-20 трав. 2020 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 236-239.

690. Федчишин С. А. Сутність та особливості дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. з міжнар. уч.: ч. 2 (м. Львів, 5 квітня 2013 р.) / за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 248-253.

691. Федчишин С. А. Управління закордонними справами як предмет аналізу дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права // Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: тези виступів I Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 6 жовт. 2016 р.; м. Львів, 11 листоп. 2016 р.) / за ред. В. М. Бевзенка. Харків: ФОП Панов А.М., 2017. С. 281-285.

692. Федчишин С. А. Функції дипломатичного протоколу. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 302-303.

693. Федчишин С. А. Функції дипломатичної служби. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 303-304.

694. Федчишин С. А. Щодо особливостей правового статусу службовців, які проходять дипломатичну службу в закордонних дипломатичних установах України // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрямки розвитку в умовах демократизації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті Л. В. Коваля (м. Запоріжжя, 27-28 лютого 2014 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 71-75.

695. Федчишин С. А., Матюхіна Н. П. Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. С. 110-154.

696. Федчишин С. А. Заохочення працівників дипломатичної служби України. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / за заг. ред.

Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2017. С. 273-308.

697. Фельтхэм Р. Дж. Настольная книга дипломата / пер. с англ. В. Е. Улаховича. 4-е изд. Минск: Новое знание, 2004. 304 с.

698. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева и др. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

699. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія». 2010. 21 с.

700. Фоміч Г. В. Правові процедури щодо просування по державній службі. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2014. Вип. 2. С. 160-165.

701. Фрадкин Л. Е. Служба в государственных учреждениях и предприятиях (основные правовые условия). Москва: Вопросы труда, 1925. 63 с.

702. Хабермас Ю. Между натурализмом и религией. Философские статьи / пер. нем. М. Б. Скуратова. Москва: Весь Мир, 2011. 336 с.

703. Хандогій В. Дипломатичні сюжети: невігадані історії кар'єрного дипломата. Київ: Саміт-Книга, 2017. 576 с.

704. Хань Фэй-цзы. Книга закона и порядка. Советы разумному правителю / пер. А. И. Иванова. Москва: Центрполиграф, 2019. 287 с.

705. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юрид. літ., 2004. 328 с.

706. Цицерон. Про державу. Про закони. Про природу богів / пер. з лат. В. Литвинова. Київ: Основи, 1998. 483 с.

707. Цицерон. Речи: в 2 т. Москва: Изд-во АН СССР, 1962. Т. 1. 452 с.

708. Ціватий В. Г. Дипломатія та дипломатична служба Китайської Народної Республіки в умовах глобалізаційного простору: інституційний аспект. *Зовнішні справи*. 2012. № 9. С. 48-53.

709. Ціватий В. Г. Підвищення професійної майстерності, модель ротації та кар'єрне зростання дипломатів США. *Зовнішні справи*. 2014. № 7. С. 24-27.

710. Ціватий В. Г. Пріоритети та принципи кадрового забезпечення

дипломатичної служби США: досвід для України. *Зовнішні справи*. 2013. № 1. С. 22-25.

711. Ціватий В. Г. Сучасна дипломатична служба Грузії в умовах глобалізації: інституційний розвиток, проблеми та перспективи. *Зовнішні справи*. 2012. № 6. С. 38-43.

712. Ціватий В. Г. Турецька Республіка: модель, історичні витоки та інституціональний розвиток дипломатії. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2014. Вип. 21. Ч. 1. С. 30-37.

713. Цуркан М. Визначення поняття та сутності державної служби. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 1. С. 10-14.

714. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

715. Чекаленко Л. Д. Витоки української дипломатії: навч. посіб. Київ: Lat K, 2010. 340 с.

716. Чекаленко Л. Д. Дипломатія. Україна в системі міжнародних відносин. Словник-довідник: навч. посіб. Київ: МАУП, 2007. 176 с.

717. Черданцев А. Ф. Логико-языковое феномены в юриспруденции: монографія. Москва: Норма, ИНФРА-М, 2012. 320 с.

718. Черепанов В. В., Иванов В. П. Основы государственной службы и кадровой политики. Москва: Юнити-Дана 2008. 575 с.

719. Черінько І. Військовий аташат у складі закордонного дипломатичного представництва як інструмент зміцнення національної безпеки держави. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 4. С. 372-382.

720. Черкес М. Е. Международное право: учеб. пособ. Одеса: Юрид. літ., 2004. 384 с.

721. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

722. Чувакова Г. М. Дефектність фактичних складів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія».

2004. 19 с.

723. Чувакова Г. М. Специфіка юридичних фактів-станів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 36. С. 108-111.

724. Чувпило А. А. Основы дипломатической службы: учеб. пособ. Харьков: ХНУ, 2001. 34 с.

725. Шахов М. О. Реализация принципа светскости государственной гражданской службы в РФ: учеб. пособ. Москва: РАГС, 2006. 44 с.

726. Шевченко Ф. П. Дипломатична служба на Україні під час визвольної війни 1648-1654 рр. *Історичні джерела та їх використання* / ред. кол.: І. Л. Бутич та ін. Київ: Наукова думка, 1964. Вип. 1. С. 81-113.

727. Шептулин А. П. Диалектика общего, особенного и частного. Москва: Высш. шк., 1973. 272 с.

728. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса: Гельветика, 2020. 306 с.

729. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

730. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем., под ред. И. Е. Андреевского. СПб.: Тип. В.В. Пратцъ, 1874. 604 с.

731. Шуліпа О. В. Міжнародно-правові стандарти публічної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України. 2016. 19 с.

732. Шульгин О. Без території: Ідеологія та чин уряду УНР на чужині / передм. І. Прокоповича. Париж: МЕЧ, 1934. 252 с.

733. Шульгин О. Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи). Київ: Друкаръ, 1918. 111 с.

734. Шульгин О. Початки діяльності Міністерства закордонних справ України. *Розбудова держави*. 1993. № 1. С. 22-24.

735. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною

діяльністю держави»: Рішення Конституційного Суду України від 15.01.2009 р. № 2-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 5. Ст. 139.

736. Щодо запобігання і протидії корупції: лист Міністерства юстиції України від 22.02.2013 р. № 1332-0-26-13/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13#Text (дата звернення: 02.03.2020).

737. Щодо надання офіційних роз'яснень законодавства: лист Міністерства юстиції України від 03.11.2006 р. № 22-48-548. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06#Text> (дата звернення: 02.03.2020).

738. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енциклоп., 1998. Т. 2 «Д»-«Й». 744 с.

739. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енциклоп., 2003. Т. 5 «П»-«С». 736 с.

740. Юшко А. Правові аспекти ротації кадрів як один із шляхів запобігання корупції. *Право України*. 1999. № 7. С. 74-76.

741. Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате. *Вопросы советского административного права*. Москва: Изд-во АН СССР, 1949. С. 134-153.

742. Янюк Н. В. «Посадова» і «службова» особи публічної адміністрації: проблема понятійного апарату в законодавстві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 10-2 (1). С. 91-94.

743. Янюк Н. В. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Право України*. 2009. № 11. С. 180-184.

744. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, Інститут держави і права імені В. М. Корецького. 2003. 17 с.

745. Янюк Н. В. Посадова особа як суб'єкт адміністративного права. *Вісник Львівського національного університету*. Серія юридична. 2000. № 35. С. 225-230.

746. Янюк Н. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб.

Право України. 2000. № 12. С. 62-64.

747. Янюк Н. Проходження державної служби: деякі питання. *Право України*. 2000. № 1. С. 108-110.

748. Ярмакі Х. П. Деякі етапи проходження служби в органах внутрішніх справ України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 4. С. 215-217.

749. Ярмакі Х. П. Особливості правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 3. С. 223-224.

750. Ярмакі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю: навч. посіб / за заг. ред. О. О. Погрібного. Одеса: Юрид. літ., 2004. 208 с.

751. Administration and Civil Service in 27 EU Member States. Paris: General Directorate for Public Administration and the Civil Service, 2008. 57 p.

752. Berridge G., James A. A Dictionary of Diplomacy. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003. 296 p.

753. Berridge G., Keens-Soper M., Otte T. Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger. New York: Palgrave Macmillan, 2001. 216 p.

754. Black J. A history of diplomacy. London: Reaktion Books Ltd, 2010. 312 p.

755. Block M. M. Dictionnaire General de la Politique. Paris: O. Lorenz, Libraire Editeur, 1873. Tome Premiere (A-G). 1177 p.

756. Cardona F. Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in some Candidate States. Vilnius: Sigma/OECD, 2006. 21 p. URL: <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762218.pdf> (дата звернення: 04.10.2020).

757. Classics of Public Administration / ed. by Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. 6th ed. Boston, Thompson Higher Education, 2007. 606 p.

758. Diplomatic Service Regulations (DSR), Great Britain. URL: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/03a_diplomatic.pdf (дата звернення: 31.07.2020).

759. Encyclopedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/foreign-service> (дата звернення: 02.04.2020).

760. Encyclopedia of public administration and public policy / ed. by David

Schultz. New York: Facts on File, 2004. 526 p.

761. Fedchyshyn S., Berchenko H. Constituent Power: The Theory and Practice of Its Implementation in Ukraine. *Russian Law Journal*. 2018. Vol. VI, Issue 4. P. 37-61.

762. Fedchyshyn S., Matyukhina N. Legal Regulation of Political Impartiality of the Civil Service in Ukraine. The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): Collective monograph. Tallinn: Baltija Publishing, 2019. Vol. 2. P. 25-45.

763. Foreign Affairs Act of Slovenia, 07.06.2001. URL: <http://www.pisrs.si/> (дата звернення: 22.06.2020).

764. Foreign Service Act of Norway, 13.02.2015. URL: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2015-02-13-9> (дата звернення: 31.07.2020).

765. Foreign Service Act of the United States of America, 1980. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Service%20Act%20Of%201980.pdf> (дата звернення: 25.12.2019).

766. Furi M. Public Service Impartiality: Taking Stock. Ottawa: Public Service Commission of Canada, 2008. 47 p.

767. Gajduschek G., Staroňová K. Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to Professionalization of Civil Service? Civil Servants and Politics: a Delicate Balance / ed.:C.Neuhold, S.Vanhoonacker, L.Verhey. New York: Palgrave Macmillan, 2013. 261 p.

768. Gönner N. T. Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie Betrecht. Landshut: P. Krull, 1808. 373 z.

769. Handbook of public administration / ed. by Jack Robin, W. Bartley Hildreth, Gerald Miller. 3-d ed. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2007. 1244 p.

770. Honor Awards. Foreign Affairs Manual (FAM) 4820 (CT: PER-742; 07-24-2014). U.S. Department of State. URL: <https://fam.state.gov/fam/03fam/03fam4820.html> (дата звернення: 18.06.2020).

771. Jonsson Ch., Hall M. Essence of diplomacy. New York: Palgrave Macmillan, 2005. 207 p.

772. Kopp H. Gillespie Ch. Career diplomacy. Life and work in the US Foreign Service. 2nd ed. Washington: Georgetown University Press, 2011. 301 p.

773. Krlev N. America's Other Army. The U.S. Foreign Service and 21st Century Diplomacy. Lexington: KY, 2013. 245 p.

774. Law On Diplomatic and Consular Service, The Republic of Latvia, 10.10.1995. URL: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Diplomatic_and_Consular_Service_Law.pdf (дата звернення: 04.06.2020).

775. Luk'yanets D. M., Markova O. O. The historical evolution of the administrative procedure (comparative approach). *Internatioanal journal of criminology and sociology*. 2020. Vol.9. P. 2905-2920.

776. Mattingly G. Renaissance Diplomacy. New York: Dover Publications, 1988. 284 p.

777. Merit System Principles. Chapter 23. United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/part3/subpartA/chapter23&edition=prelim> (дата звернення: 25.12.2019).

778. Merit system. *The Free Dictionary*. URL: <https://www.thefreedictionary.com/merit+system> (дата звернення: 05.06.2020).

779. Murdoch J. Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe, 2012. 91 p.

780. Official web-site of U.S. Merit System Protection Board. URL: <https://www.mspb.gov/About/about.htm> (дата звернення: 05.06.2020).

781. Patyi A., Rixer A. Hungarian Public Administration and Administrative Law. Passau: Schenk Verlag, 2014. 552 p.

782. Plischke E. U.S. Department of State: A Reference History. Westport, London: Greenwood Press, 765 p.

783. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control / Peters B. Guy et al. London: Routledge, 2004. 291 p.

784. Politics and Diplomacy in Early Modern Italy. The Structure of Diplomatic Practice, 1450-1800 / ed. by D. Frigo. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

263 p.

785. Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence / ed. by P. Kovac and M. Bileisis. Ljubljana, Vilnius: University of Ljubljana Press, Mykolas Romeris University Press, 2017. 501 p.

786. Public employment in European Union member states / Isabel Hernández Fernández del Valle et al. Madrid: Ministry of the Presidency, 2010. 253 p.

787. Queller D. The Office of Ambassador During the Middle Ages. Princeton: Princeton University Press, 1967. 251 p.

788. Rana S. Kishan. Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009. 246 p.

789. Recommendation of the Committee of Ministers to Member States containing a model agreement to enable the members of the family forming part of the household of a member of a diplomatic mission or consular post to engage in a gainful occupation. 12.02.1987. № R (87) 2. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f4be4 (дата звернення: 18.06.2020).

790. Self P. Administrative Theories and Politics: An Inquiry Into the Structure and Processes of Modern Government. 2nd ed. London: Allen & Unwin, 1977. 308 p.

791. Shadow Report. Реформа державної служби України: реалізація профільного закону 2016-2017. USAID. Київ: Лабор. законод. ініц., 2017. 39 с.

792. Steigman A. The Foreign Service of the United States: First Line of Defense. Boulder: Westview, 1985. 265 p.

793. The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able? Research of Georgian Institute for Public Administration (GIPA) for the UK Government Department for International Development. URL: https://www.geowel.org/files/the_prospects_for_civil_service_reform.pdf (дата звернення: 02.02.2020).

УЗАГАЛЬНЮЮЧА ТАБЛИЦЯ
ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ
ПОСАДОВИХ ОСІБ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1. Які, на Вашу думку, сьогодні найбільші перешкоди на шляху ефективного функціонування дипломатичної служби ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Політична нестабільність у державі.	31	29,8 %
Б) Політичний тиск та заполітизованість дипломатичної служби.	22	21,2 %
В) Недосконалість законодавства про дипломатичну службу.	20	19,2 %
Г) Недостатній професіоналізм посадових осіб дипломатичної служби.	47	45,2 %
Д) Корупція в органах дипломатичної служби.	10	9,6 %
Е) Відсутність належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення.	48	46,2 %
Є) Інше	9	8,7 %

2. Які із завдань органів дипломатичної служби, на Вашу думку, є найважливішими?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
--------------------------	-------------------------------	----------------------------------

А) Забезпечення захисту національних інтересів України.	67	64,4 %
Б) Реалізація зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, культурних та інших зв'язків з іноземними державами та міжнародними організаціями.	54	51,2 %
В) Захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.	61	58,7 %
Г) Сприяння утвердженню міжнародного авторитету України, піднесенню її іміджу у світі.	39	37,5 %
Д) Забезпечення дипломатичними засобами і методами захисту суверенітету, міжнародної безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних, культурних та інших інтересів.	70	67,3 %
Е) Координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу.	26	25 %
Є) Вивчення та аналіз політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій.	20	19,2 %
Ж) Забезпечення державних органів інформацією, необхідною для здійснення ефективною зовнішньої та внутрішньої політики України.	26	25 %
З) Інше.	2	1,9 %

3. Чи вважаєте Ви доцільним внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» щодо принципів дипломатичної служби ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так. У Законі «Про дипломатичну службу» слід виключити норму, яка передбачає перелік принципів	13	12,5 %

дипломатичної служби, та зазначити, що вони є такими ж як і принципи державної служби, передбачені Законом «Про державну службу».		
Б) Так. У Законі «Про дипломатичну службу» слід закріпити лише спеціальні принципи дипломатичної служби, які доповнюватимуться загальними принципами державної служби, передбаченими Законом «Про державну службу».	36	34,6 %
В) Ні.	54	51,9 %
Г) Інше.	1	1 %

4. Які проблеми, на Вашу думку, сьогодні найбільш характерні для правового забезпечення дипломатичної служби ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Наявність прогалин у законодавстві про дипломатичну службу.	20	19,2 %
Б) Наявність колізій у законодавстві про дипломатичну службу.	15	14,4 %
В) Змістовна недосконалість положень законодавства про дипломатичну службу.	16	15,4 %
Г) Відсутність належної підзаконної деталізації положень Закону «Про дипломатичну службу».	70	67,3 %
Д) Інше.	5	4,8 %

5. Якщо Ви вважаєте, що Закон України «Про дипломатичну службу» потребує вдосконалення, то в якій частині ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
--------------------------	-------------------------------	----------------------------------

А) В частині правового статусу органів дипломатичної служби.	10	9,6 %
Б) В частині правового статусу посадових осіб дипломатичної служби.	9	8,7 %
В) В частині вступу на дипломатичну службу.	25	24 %
Г) В частині проходження дипломатичної служби.	48	46,2 %
Д) В частині дипломатичних рангів.	10	9,6 %
Е) В частині припинення дипломатичної служби.	17	16,3 %
Є) В частині оплати праці та соціальних гарантій посадових осіб дипломатичної служби.	43	41,3 %
Ж) В частині робочого часу, часу відпочинку та відпусток посадових осіб дипломатичної служби.	21	20,2 %
З) Інше.	9	8,7 %

6. Чи є, на Вашу думку, виправданим запровадження інституту «Посольства України з резиденцією Надзвичайного і Повноважного Посла України в Києві» ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	58	55,8 %
Б) Ні.	46	44,2 %

7. Чи вважаєте Ви ефективним існуюче законодавче розмежування повноважень між Міністром закордонних справ України та Державним секретарем Міністерства закордонних справ України ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
--------------------------	-------------------------------	----------------------------------

А) Так.	101	97,1 %
Б) Ні.	3	2,9 %

8. До якого виду посад, на Вашу думку, слід віднести дипломатичні посади категорії «А», на які призначення здійснює Президент України?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) До політичних посад.	50	48,1 %
Б) До адміністративних посад.	2	1,9 %
В) До особливого виду посад, що мають ознаки як політичних, так і адміністративних посад.	52	50 %

9. Чи вважаєте Ви доцільним утворення окремого колегіального органу, на який би покладались завдання з управління проходженням служби дипломатичними службовцями категорії «А» (наприклад, Комісії з питань вищого корпусу дипломатичної служби) ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	43	41,3 %
Б) Ні.	61	58,7 %

10. Чи дозволяє, на Вашу думку, існуючий порядок конкурсу на заміщення посад дипломатичної служби забезпечити ефективний відбір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	42	40,4 %
Б) Ні.	62	59,6 %

11. Чи доцільно, на Вашу думку, проводити конкурс на заміщення

дипломатичних посад категорії «А», призначення на які здійснює Президент України ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	31	29,8 %
Б) Ні.	70	67,3 %

12. Чи вважаєте Ви, що законодавство про дипломатичну службу потребує вдосконалення в частині забезпечення реалізації права осіб з інвалідністю на дипломатичну службу ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	36	34,6 %
Б) Ні.	68	65,4 %

13. Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі України «Про дипломатичну службу» тексту Присяги посадових осіб дипломатичної служби, який був би відмінним від тексту Присяги державного службовця та враховував (відображав) специфіку дипломатичної служби ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	20	19,2 %
Б) Ні.	84	80,8 %

14. Якими, на Вашу думку, повинні бути вимоги політичної неупередженості дипломатичних службовців ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Тотожними тим, що передбачені для державних службовців Законом «Про державну службу».	85	81,7 %

Б) Більш суворими ніж ті, що передбачені для держслужбовців Законом «Про державну службу».	13	12,5 %
В) Більш м'якими ніж ті, що передбачені для держслужбовців Законом «Про державну службу».	4	3,9 %
Г) Інше.	2	1,9 %

15. Чи вважаєте Ви доцільним закріплення більш суворих вимог політичної неупередженості до дипломатичних службовців категорії «А» порівняно із тими, що займають посади категорій «Б» і «В» ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	55	52,9 %
Б) Ні.	49	47,1 %

16. Чи вважаєте Ви, що посадові особи дипломатичної служби, які проходять службу за кордоном, повинні нести підвищену дисциплінарну відповідальність порівняно з тими, що проходять службу в Україні ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	34	32,7 %
Б) Ні.	70	67,3 %

17. Чи вважаєте Ви заходом відповідальності дострокове відкликання посадової особи дипломатичної служби з довготермінового відрядження з підстав невиконання або неналежного виконання нею посадових обов'язків, вчинення дій, що можуть призвести до негативних наслідків ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	94	90,4 %

Б) Ні.	10	9,6 %
--------	----	-------

18. Чи вважаєте Ви необхідним внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» щодо врегулювання особливостей порядку притягнення посадових осіб дипломатичної служби до дисциплінарної відповідальності ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	45	43,3 %
Б) Ні.	59	56,6 %

19. Чи вважаєте Ви достатніми соціальні гарантії посадових осіб дипломатичної служби, що передбачені Законом України «Про дипломатичну службу»?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	44	42,3 %
Б) Ні.	60	57,7 %

20. Які із соціальних гарантій, на Вашу думку, є найбільш важливими для посадових осіб дипломатичної служби, котрі проходять службу в закордонних дипломатичних установах України?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Створення умов для працевлаштування за кордоном іншого з подружжя посадової особи дипломатичної служби.	67	64,4 %
Б) Зарахування до страхового стажу часу перебування за кордоном іншого з подружжя, який не працював під час перебування за кордоном за місцем довготермінового відрядження посадової особи дипломатичної служби.	68	65,4 %

В) Оплата за рахунок державного бюджету витрат у зв'язку з переїздом до місця довготермінового відрядження та до України.	63	60,6 %
Г) Оплата за рахунок державного бюджету витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги або медичним страхуванням на території держави акредитації (держави зони відповідальності ЗДУ).	91	87,5 %
Д) Оплата за рахунок держбюджету витрат на здобуття дітьми дошкільної і загальної середньої освіти.	75	72,1 %
Е) Оплата за рахунок державного бюджету витрат на оренду житла та/або оплату вартості комунальних послуг, пов'язаних з орендою житла.	84	80,8 %
Є) Інше.	3	2,9 %

21. Чи схвалюєте Ви скорочення новим Законом України «Про дипломатичну службу» кількості дипломатичних рангів ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	87	83,7 %
Б) Ні.	17	16,3 %

22. Чи схвалюєте Ви скасування новим Законом України «Про дипломатичну службу» такого заходу дисциплінарного впливу як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	84	80,8 %
Б) Ні.	20	19,2 %

23. Чи вважаєте Ви досконалим існуючий механізм ротації в органах дипломатичної служби ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	39	37,5 %
Б) Ні.	65	62,5 %

24. Який із способів заміщення посад (юридично-значущих кадрових дій), на Вашу думку, покладений в основу заміщення посад у закордонних дипломатичних установах у порядку ротації ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Переведення.	14	13,5 %
Б) Відрядження.	36	34,6 %
В) Особливий спосіб заміщення посад, що містить ознаки як переведення, так і відрядження.	53	51 %
Г) Інше.	1	1 %

25. Які завдання ротації у дипломатичній службі, на Вашу думку, є найбільш важливими ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Кадрове забезпечення органів дипломатичної служби.	62	59,6 %
Б) Підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб дипломатичної служби.	46	44,2 %
В) Ефективне використання людських ресурсів.	49	47,1 %
Г) Забезпечення планування службової	36	34,6 %

кар'єри.		
Д) Протидія корупції в органах дипломатичної служби.	15	14,4 %
Е) Протидія ефекту «втрати зв'язку з Батьківщиною».	24	23,1 %
Є) Інше.	1	1 %

26. Чи дозволить, на Вашу думку, покращити ефективність дипломатичної служби законодавче закріплення норми, що «участь посадових осіб дипломатичної служби у ротатії є обов'язковою умовою проходження ними дипломатичної служби» ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	86	82,7 %
Б) Ні.	18	17,3 %

27. Чи вважаєте Ви, що існуюче диференційоване регулювання умов та порядку ротатії посадових осіб дипломатичної служби залежно від категорії їх посади містить ознаки дискримінації ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	31	29,8 %
Б) Ні.	73	70,2 %

28. Чи схвалюєте Ви запровадження новим Законом «Про дипломатичну службу» такого інституту як «перебування посадових осіб дипломатичної служби у розпорядженні Міністерства закордонних справ України» ?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	88	84,6 %
Б) Ні.	16	15,4 %

29. Чи вважаєте Ви досконалим закріплений новим Законом «Про дипломатичну службу» інститут «перебування посадових осіб дипломатичної служби у розпорядженні Міністерства закордонних справ України»?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	44	42,3 %
Б) Ні.	55	52,9 %

30. Чи є доцільним, на Вашу думку, існування такої підстави припинення дипломатичної служби як відставка дипломатичного службовця?

<i>Варіант відповіді</i>	<i>Кількість респондентів</i>	<i>% від загальної кількості</i>
А) Так.	92	88,5 %
Б) Ні.	12	11,5 %

Додаток Б

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Т.в.о. начальника
Юридичного управління
Міністерства закордонних справ України

А.С. Пушкін

12 липня 2019 року

АКТ

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
к.ю.н., доцента кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Федчишина Сергія Анатолійовича на тему
«Дипломатична служба України: організаційно-правові засади»
в практичну діяльність Юридичного управління
Міністерства закордонних справ України

Цим Актом підтверджується, що висновки та пропозиції, сформульовані у докторській дисертації Федчишина С.А. на тему «Дипломатична служба України: організаційно-правові засади» використовуються у практичній діяльності Юридичного управління Міністерства закордонних справ України при розробці змін та доповнень до Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 № 2449-VIII, розробці та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів у сфері дипломатичної служби. Зокрема, це стосується пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу в частині регулювання правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, порядку вступу та проходження дипломатичної служби, припинення дипломатичної служби.

Комісія:

Начальник відділу
нормотворчої діяльності
та експертизи

О.С. Дінейкіна

Третій секретар відділу
організації правової роботи

М.О. Чолач

Головний спеціаліст відділу
організації правової роботи

О.І. Гнатюк

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Перший проректор



Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

02 жовтня 2021 р.

Ю. П. Битяк

АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
к.ю.н, доцента кафедри адміністративного права
Федчишина Сергія Анатолійовича на тему
«Дипломатична служба України: організаційно-правові засади»
у навчальний процес Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого**

Цей акт складений в тому, що результати дисертаційного дослідження С. А. Федчишина «Дипломатична служба України: організаційно-правові засади» використовуються у навчальному процесі Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Публічна служба».

Начальник навчального відділу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Р. С. Орловський

**Список публікацій здобувача за темою дисертації
та відомості про апробацію результатів дисертації:**

1. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.

2. Федчишин С. А. Ротація працівників дипломатичної служби України: питання організаційно-правового забезпечення. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: монографія. За заг. ред. Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 240–264.

3. Fedchyshyn S., Matyukhina N. Legal Regulation of Political Impartiality of the Civil Service in Ukraine. The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): collective monograph. Volume 2. Tallinn: Baltija Publishing, 2019. P. 25–45.

4 Федчишин С. А. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2012. Вип. 20, Ч. I, Т. 4. С. 269–272.

5. Федчишин С. А. Місце адміністративного договору в діяльності органів дипломатичної служби України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2012. № 1000. С. 151–156.

6. Федчишин С. А. Деякі особливості посади Надзвичайного і Повноважного Посла України у світлі реформування законодавства про державну службу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 6, Т. 2. С. 65–69.

7. Федчишин С. А. Забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ: проблеми взаємодії держави та приватного сектору (досвід США). *Вісник Запорізького національного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. № 2 (I). С. 42–47.

8. Федчишин С. А. Розвиток наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2013. № 1062. С. 98–101.

9. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 2, Т. 2. С. 206–209.

10. Федчишин С. А. Порухення дипломатичного протоколу в контексті дисциплінарних проступків працівників дипломатичної служби України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2016. Вип. 21. С. 46–49.

11. Федчишин С. А. Державне управління закордонними справами у наукових поглядах дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 89–99.

12. Федчишин С. А. Ротація у дипломатичній службі України: сутність та ознаки. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 4. С. 134–138.

13. Федчишин С. А. Заохочення, які застосовуються до посадових осіб дипломатичної служби: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 1. С. 140–145.

14. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби України: пропозиції щодо вдосконалення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 2 (31). С. 131–137.

15. Федчишин С. А. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 86. С. 235–245.

16. Федчишин С. А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 183–189.

17. Федчишин С. А. Дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 55–66.

18. Федчишин С. А. Законодавче регулювання конкурсу в разі вступу на дипломатичну службу України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 176–182.

19. Fedchyshyn S., Berchenko H. Constituent Power: The Theory and Practice of Its Implementation in Ukraine. *Russian Law Journal*. 2018. Vol. VI, Issue 4. P. 37–61.

20. Федчишин С. А. Вопросы организации дипломатической деятельности в политико-правовых сочинениях Древнего Китая. *Leges et Viata*. 2019. № 9/2 (333). С. 150–154.

21. Федчишин С. А. Питання організації дипломатичної діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. Vol. 2. P. 207–212.

22. Федчишин С. А. Політична неупередженість як принцип дипломатичної служби України: законодавче регулювання та підходи до розуміння. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 4. С. 168–172.

23. Федчишин С. А. Релігійна нейтральність як принцип державної служби в Україні. *Jurnalul Juridic National: teorie și practică*. 2020. № 1 (41). С. 66–71.

24. Федчишин С. А., Андреева А. П. Право державних службовців на членство у політичних партіях та його обмеження відповідно до практики Європейського суду з прав людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol. 3. P. 169–174.

25. Федчишин С. А. До проблеми кадрового забезпечення дипломатичної служби України // Актуальні проблеми зовнішньої політики України: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 7 грудня 2012 р.). Чернівці: Видавництво ЧНУ імені Ю. Федьковича, 2012. С. 205–207.

26. Федчишин С. А. Місце дипломатичної служби в системі державної служби України // Публічне управління: виклики XXI століття: збірник тез XIII Міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 21–22 березня 2013 р.). Харків: Магістр, 2013. С. 325–326.

27. Федчишин С. А. Сутність та особливості дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Львів, 5 квітня 2013 р.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. Ч. 2. С. 248–253.

28. Федчишин С. А. До класифікації суб'єктів забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України // Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та аспірантів (м. Івано-Франківськ, 26 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Видавництво ПНУ імені В. Стефаника, 2013. С. 155–158.

29. Федчишин С. А. Деякі тенденції розвитку системи управління закордонними справами України // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 341–344.

30. Федчишин С. А. До питання про види посад в системі дипломатичної служби України // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Львів, 11 квітня 2014 р.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. Ч. 2. С. 134–139.

31. Федчишин С. А. Щодо особливостей правового статусу службовців, які проходять дипломатичну службу в закордонних дипломатичних установах України // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрямки розвитку в умовах демократизації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті Л. В. Ковалю (м. Запоріжжя, 27–28 лютого 2014 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 71–75.

32. Федчишин С. А. Особливості конкурсного відбору службовців Закордонної служби США // Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 4 квітня 2014 р.). Львів: DPI, 2014. С. 111–115.

33. Федчишин С. А. Роль Громадської ради при Міністерстві закордонних справ України у запобіганні та протидії корупції в дипломатичній службі // Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 24 квітня 2014 р.). Харків: НДІ ВПЗ імені В. В. Сташиса, 2014. С. 73–76.

34. Федчишин С. А. Патронатні посади дипломатичної служби України // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 60-ти річчю академіка С. В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.). Одеса: Юридична література, 2014. Т. 1. С. 41–43.

35. Федчишин С. А. Дипломатичний радник центрального органу виконавчої влади України: питання організаційно-правового забезпечення // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 17–18 травня 2014 р.). Суми: Папірус, 2014. С. 240–243.

36. Федчишин С. А. Право державних службовців на членство в політичних партіях // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доповідей та наукових повідомлень учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 211–215.

37. Федчишин С. А. Безпека як необхідна умова ефективного функціонування закордонних дипломатичних установ України // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: ДДУВС, 2015. С. 63–66.

38. Федчишин С. А. До визначення особливостей посади Надзвичайного і Повноважного Посла України: адміністративно-правовий аспект // Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 09–10 жовтня 2015 р.). Одеса: ОДУВС, 2015. С. 153–155.

39. Федчишин С. А. До питання вдосконалення дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби у контексті нового Закону

України «Про державну службу» // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: матеріали Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 223–225.

40. Федчишин С. А. Правові засади дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: питання вдосконалення // *O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic: materialele conferintei internationale stiintifico-practice* (Chisinau, 25–26 martie 2016). Chisinau: S.n., 2016. С. 206–209.

41. Федчишин С. А. До питання про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України // *Europska tradicia v medzinarodnom prave: uplatnovanie ludskych prav: zbornik prispevkov z medzinar. konfer.* (Bratislava, 6–7 maj 2016). Bratislava: Paneuropska vysoka skola, 2016. С. 122–125.

42. Федчишин С. А. Про підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України: погляд крізь призму недотримання дипломатичного протоколу // *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 21 травня 2016 р.). Харків: Плеяда, 2016. С. 103–106.

43. Федчишин С. А. Управління закордонними справами як предмет аналізу дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права // *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листопада 2016 р.). Харків: ФОП Панов А. М., 2017. С. 281–285.

44. Федчишин С. А. Деякі особливості дострокового присвоєння дипломатичного рангу як заохочення працівників дипломатичної служби України // *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації*

та правового забезпечення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18–19 травня 2017 р.). Харків: Мадрид, 2017. С. 74–76.

45. Федчишин С. А. До питання про заохочення дипломатичних службовців (досвід США) // Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції до 20-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 170-річчя Одеської школи права (м. Одеса, 19 травня 2017 р.). Одеса: Гельветика, 2017. Т. 2. С. 30–32.

46. Федчишин С. А. Політична неупередженість державних службовців: європейський досвід правового регулювання // Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 05–06 липня 2018 р.). Київ: Дакор, 2018. С. 418–422.

47. Федчишин С. А. Організація посольської діяльності у політико-правових творах Стародавньої Індії // Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект: матеріали круглого столу до 80-річчя незалежності Карпатської України (м. Харків, 27 березня 2019 р.). Харків: ФОП Бровін О. В., 2019. С. 44–47.

48. Федчишин С. А. Оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби: окремі шляхи вдосконалення // Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 26 вересня 2019 р.). Херсон: Гельветика, 2019. С. 164–167.

49. Федчишин С. А. Система органів дипломатичної служби: деякі новації законодавства України про дипломатичну службу // Запорізькі правові читання: матеріали Щорічної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 236–239.

50. Федчишин С. А. Класифікація посад у системі дипломатичної служби України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 69–75.

51. Федчишин С. А. Забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України: організаційно-правові засади. *Світ науки та освіти*. 2018. Вип. 1. С. 10–14.

52. Федчишин С. А. Функції дипломатичного протоколу. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 302–303.

53. Федчишин С. А. Функції дипломатичної служби. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 303–304.

54. Федчишин С. А. Політична неупередженість державної служби. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право* / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. С. 641–644.

55. Федчишин С. А. Ротація посадових осіб дипломатичної служби. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право* / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. С. 834–837.