

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**ЗАБОЛОТНА ЛЮДМИЛА ВОЛОДИМИРІВНА**



УДК 342.951:351.82

**МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ  
ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Київ – 2017**

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**Герасименко Євген Станіславович**,  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка,  
доцент кафедри адміністративного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Миколенко Олександр Іванович**,  
Одеський національний університет  
імені І. І. Мечникова, завідувач кафедри  
адміністративного та господарського права;

кандидат юридичних наук  
**Аніщенко Тетяна Сергіївна**,  
Головне територіальне управління юстиції у  
Запорізькій області,  
начальник Управління персоналу.

Захист відбудеться «7» вересня 2017 р. о «10.00» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 26.001.04 Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60.

З дисертацією можна ознайомитися в Науковій бібліотеці імені М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 58, чит. зала № 12.

Автореферат розіслано «3» серпня 2017 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**Л. М. Чуприна**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми** зумовлена оновленням формату діяльності державних службовців дипломатичної служби у зв'язку з процесами інформатизації та глобалізації, посиленням транскордонного співробітництва і формуванням наднаціонального права публічної служби. Наразі істотного значення набувають органи дипломатичної служби як суб'єкти публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію стратегічного завдання з установаження та поглиблення зовнішньополітичних зв'язків з партнерами в усьому світі.

Потреба у розробленні й запровадженні уніфікованих підходів до розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності, правової охорони та захисту працівників дипломатичної служби актуалізує поглиблене дослідження міжнародних стандартів їх діяльності. Одним із шляхів вирішення цього завдання є ґрунтовний аналіз дипломатичних імунітетів як основного інструменту правової охорони і захисту працівників дипломатичної служби на основі задоволення публічного інтересу, національних інтересів конкретної держави.

Безперечно, що працівники дипломатичної служби можуть ефективно виконувати свої повноваження та досягати поставлених завдань і реалізувати функції виключно в разі запровадження належного механізму адміністративно-правового забезпечення їхньої діяльності. Фактично реалізація завдань, поставлених перед органами дипломатичної служби, можлива за умови наявності узгодженого нормативно-правового забезпечення, належно організованого суб'єктного виміру діяльності вказаних осіб в адміністративних правовідносинах і достатньо розроблених інструментів діяльності державних службовців дипломатичної служби як органів публічної адміністрації.

Необхідним також є створення законодавства, зорієнтованого на гарантування інституційного балансу за результатами процедурної діяльності в органах дипломатичної служби, з тим, щоб усі інституції могли ефективно виконувати свої повноваження, а також вимагати дотримання цього принципу іншими органами. Теоретико-практичного обґрунтування вимагає також організаційний аспект і шляхи імплементації позитивного закордонного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення порядку функціонування державного службовця дипломатичної служби України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію підготовлено відповідно до вимог Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012, Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», Пріоритетних тематичних

напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 р., затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011 – 2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10.

Роботу виконано на кафедрі адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка в рамках наукової теми «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспект» (№11 БФ 042-01, номер державної реєстрації 0111U008337), що досліджувалася на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка 2011 – 2015 рр., і «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16 БФ 042-01), що досліджується на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка у період 2016 – 2018 рр.

Тему дисертаційної роботи затверджено вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол від 20 грудня 2013 р. № 4).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного міжнародного та національного законодавства, практики його реалізації, вітчизняного та закордонного досвіду діяльності державних службовців дипломатичної служби розкрити специфіку механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України, а також на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети було застосовано оригінальні підходи до дослідження, спрямовані на вирішення наступних *завдань*:

- проаналізувати особливості генези органів дипломатичної служби в Україні;
- охарактеризувати сутність та особливості адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби;
- розглянути і систематизувати завдання, повноваження та функції державних службовців дипломатичної служби України;
- дослідити нормативно-правове забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України;
- визначити місце державного службовця дипломатичної служби України у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- проаналізувати і класифікувати інструменти діяльності державного службовця дипломатичної служби України;
- вивчити міжнародні стандарти дипломатичної служби, розкрити їхнє значення для України;
- обґрунтувати шляхи імплементації закордонного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України;

– запропонувати напрями удосконалення організації діяльності державного службовця дипломатичної служби України.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності публічних службовців.

*Предметом дослідження* є механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертації є поєднання загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Їх використання зумовлюється інтегративним підходом, що дозволяє виконати завдання дослідження в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Зокрема, порівняльно-історичний та системно-структурний методи використано для аналізу особливостей генези органів дипломатичної служби в Україні (підрозділ 1.1). Формально-логічний та логіко-семантичний методи дали можливість охарактеризувати сутність і особливості адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби та визначити його як суб'єкта адміністративно-правових відносин (підрозділи 1.2, 2.2). Завдання, повноваження та функції дипломатичних службовців у системі державної служби України, особливості нормативно-правового забезпечення та інструментів діяльності державного службовця дипломатичної служби України і міжнародні стандарти дипломатичної служби опрацьовано за допомогою нормативно-догматичного методу (підрозділи 1.3, 2.1, 3.1). Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи стали основними інструментами визначення шляхів запозичення й імплементації закордонного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України, у тому числі в організаційно-правовому аспекті (підрозділ 3.2).

*Теоретико-методологічною основою* дисертації стали наукові розвідки в галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління й адміністративного права, адміністративного процесуального права, інших галузевих правових наук.

Становлення органів дипломатичної служби аналізували Д. В. Веденєєв, Н. В. Гудима, О. С. Конопляник, О. П. Сагайдак, А. Н. Сахаров та інші. Адміністративно-правовий вимір правового статусу державних службовців дипломатичної служби досліджували Є. О. Безсмертний, Г. А. Борисов, М. В. Вітрук, Б. І. Гуменюк, В. М. Корельський, А. В. Малько, А. В. Панчишин, Ю. Шварце та інші. Було використано наукові праці та розробки сучасних вітчизняних науковців: В. Б. Авер'янова, Т. С. Аніщенко, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Д. О. Гетманцева, І. С. Гриценка, Л. А. Савченко, І. П. Голосніченка, П. В. Діхтієвського, Л. Дюгі, Ю. М. Ільницької, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константного, Р. О. Куйбіди, Б. В. Малишева, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка,

О. М. Пасенюка, Н. Ю. Пришви, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, М. І. Смоковича, В. Я. Тація, М. І. Цуркана, Н. Я. Якимчук та інших.

*Нормативну основу дослідження* склали акти міжнародного права, Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України.

*Емпірична основа дослідження* – узагальнення судової практики, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України. Новизна результатів дослідження конкретизується у таких положеннях, висновках, рекомендаціях та пропозиціях:

*уперше:*

– доведено доцільність формування національної організаційної структури органів дипломатичної служби за кар’єрним, а не політичним принципом, а на перехідному етапі необхідність застосування змішаної моделі, коли Надзвичайні та Повноважні Посланники України займатимуть «кар’єрні», а Посли – і політичні посади;

– визначено складники механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби, як-от: нормативно-правове забезпечення; правовідносини; інструменти діяльності державних службовців дипломатичної служби, з’ясовано особливості їх взаємодії;

– обґрунтовано необхідність унесення змін до положень Закону України «Про дипломатичну службу» в частині поширення на державних службовців дипломатичної служби правових норм, які передбачають порядок набуття такого адміністративно-правового статусу; Кодексу України про адміністративні правопорушення в аспекті регламентації спеціальної адміністративної відповідальності для державних службовців дипломатичної служби, зокрема, при заподіянні шкоди національним інтересам України, з урахуванням психологічних характеристик (вини особи) і процедурного виміру (факту вчинення проступку, підстав і порядку притягнення або звільнення від адміністративної відповідальності);

*удосконалено:*

– наукові концепції щодо взаємодії органів дипломатичної служби з суб’єктами публічного та приватного права з метою оптимізації їх діяльності, відтак, запропоновано систематизувати повноваження державних службовців дипломатичної служби: інтерактивні, публічно-управлінські, організаційні, інформаційно-аналітичні, контрольні-наглядові, а також функції, зокрема: забезпечувальні, охоронні та контрольні;

– розуміння співвідношення державної та дипломатичної служби як загального й одиничного понять, тлумачення дипломатичного імунітету в

об'єктивному значенні як регуляторних рамок, визначених у законі, щодо привілеїв, винятків, переваг і пільг, які надаються працівникам дипломатичної служби задля недопущення погіршення їх правового становища та сприяння належному здійсненню ними публічного управління та інших зовнішньополітичних суспільних функцій; у суб'єктивному значенні як гарантованої наднаціональним і національним дипломатичним правом можливості працівників дипломатичної служби скористатися привілеями, винятками, перевагами та пільгами з метою звільнення від виконання окремих обов'язків і звільнення від юридичної відповідальності;

– систематизацію критеріїв правової визначеності при виконанні своїх функцій державними службовцями дипломатичної служби шляхом виокремлення додаткових критеріїв, зокрема: законодавчого рівня регламентації, визначення чіткого обсягу і способу реалізації повноважень, легітимної мети та правового захисту від свавільного втручання;

– механізми реалізації концепції «good governance» (належне врядування) шляхом запровадження принципів верховенства права, ефективності та транспарентності у діяльності органів дипломатичної служби як суб'єктів публічної адміністрації;

– тлумачення аспектів регуляторного, процедурного й аксіологічного нормативно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України через ієрархічний критерій групування актів міжнародного та національного права, де в першому аспекті розуміються акти, зорієнтовані на регламентацію конкретних відносин; у другому – норми, спрямовані на забезпечення реалізації публічних прав, свобод і законних інтересів; а в третьому – норми, що забезпечують державний вплив на суспільні відносини задля їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави;

– розуміння транскордонної парадигми щодо персональних, функціональних і казуальних дипломатичних засобів діяльності державних службовців дипломатичної служби, яка полягає в імплементації міжнародних стандартів та практики органів судової влади Європейського Союзу та окремих держав, зокрема, запозичення позитивного досвіду здійснення правової охорони та захисту прав службовців Трибуналом у справах публічної служби Європейського суду справедливості;

– обґрунтування необхідності розроблення відповідного закону, спрямованого на запобігання та боротьбу з дипломатичним екстремізмом державних службовців при здійсненні повноважень, через запровадження адміністративно-правових заходів впливу, зокрема: 1) заохочувально-попереджувальних, які включатимуть моніторинг, аналіз і прогнозування тенденцій та проявів екстремізму; інституціоналізацію стратегії діяльності з запобігання екстремізму; визначення порядку координації роботи суб'єктів, задіяних у запобіганні екстремізму; визначення інструментарію та процедур превентивної діяльності; 2) примусово-каральних, а саме:

формулювання належних процедурних і процесуальних засобів правового захисту;

*дістали подальшого розвитку:*

– щодо розмежування на законодавчому рівні понять «дипломатична посада» та «адміністративна посада», з метою унеможливлення колізій та необґрунтованого застосування заборон займати одній особі одночасно дипломатичну й адміністративну посаду;

– щодо визначення і класифікації інструментів діяльності державних службовців дипломатичної служби, до яких віднесено: нормативні й адміністративні акти, акти-дії та акти-плани.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні положення, рекомендації та висновки дисертації можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як фундамент для подальших теоретичних і практичних досліджень адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби України (акт впровадження від 10 березня 2017 р. Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України);

– *правотворчості* – як основа для прийняття законопроектів, спрямованих на вдосконалення та адаптацію національного законодавства про дипломатичну службу відповідно до міжнародних стандартів;

– *правозастосовній діяльності* – імплементація одержаних результатів сприятиме подальшому реформуванню діяльності державних службовців дипломатичної служби України;

– *навчальному процесі* – під час підготовки навчальних посібників, підручників та навчально-методичних матеріалів з курсу «Адміністративне право» (акт впровадження від 20 квітня 2017 р. Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дисертаційної роботи було оприлюднено на 10 міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, на 1 круглому столі: «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (м. Київ, 2013 р.), «Новое в науке» (м. Горлівка, 2013 р.), «Дні науки філософського факультету – 2013» (м. Київ, 2013 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Херсон, 2013 р.), «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (м. Запоріжжя, 2013 р.), «Дні науки філософського факультету – 2015» (м. Київ, 2015 р.), «Зовнішня політика і дипломатія: український і світовий досвід» (м. Київ, 2015 р.), «Дні науки філософського факультету – 2016» (м. Київ, 2016 р.), «Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу» (м. Київ, 2016 р.), «Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України» (м. Одеса, 2016 р.), «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 2016 р.).



**Публікації.** Основні результати дослідження, висновки та пропозиції знайшли відображення у шести наукових статтях, з яких чотири опубліковано у фахових періодичних виданнях України і дві у закордонних наукових виданнях, а також у тезах одинадцяти доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Структура й обсяг роботи зумовлені метою і завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків і списку використаних джерел, який налічує 437 найменувань. Загальний обсяг роботи становить 252 сторінки, із яких основного тексту – 185 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, розкрито мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження та публікацій.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади детермінації адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби України»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Історія становлення органів дипломатичної служби України як публічної адміністрації»* висвітлено передумови становлення органів дипломатичної служби, які були закладені ще в часи родоплемих відносин, після виникнення стародавніх держав Індії, Близького та Далекого Сходу, Греції, а згодом Риму; у часи Середньовіччя. З'ясовано специфіку діяльності органів дипломатичної служби в давньоруські часи, зокрема, у частині реалізації зовнішньополітичних функцій.

Деталізовано загальноєвропейський вектор розвитку дипломатії, у тому числі в аспекті інституту постійних дипломатичних представників. Розкрито особливості норм дипломатичного та консульського права, зокрема на наднаціональному рівні. Окрему увагу приділено управлінській складовій діяльності органів дипломатичної служби в ЄСР як публічної адміністрації. Досліджено історію формування регуляторних засад функціонування органів дипломатичної служби після набуття Україною незалежності в контексті застосування концепції людиноцентризму та практики «належного управління».

У *підрозділі 1.2 «Сутність і особливості адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби України»* проаналізовано дипломатичну службу як особливий вид професійної службової діяльності.

Розглянуто адміністративно-правовий статус державних службовців дипломатичної служби, під яким слід розуміти встановлену в правових,

морально-етичних, звичаєвих нормах цілісну та чітко структуровану систему прав, свобод, законних інтересів і обов'язків працівника дипломатичної служби через призму легального, суб'єктного, інтеракціоністського та інтегративного підходів. Проілюстровано різновиди правового статусу цих суб'єктів за змістовим критерієм: загальний; родовий; галузевий; індивідуальний.

Класифіковано структурні елементи адміністративно-правового статусу державних службовців дипломатичної служби, серед яких виділено: правові принципи; громадянство; правосуб'єктність; дипломатичні імунітети.

Досліджено дипломатичний імунітет як визначальну юридичну категорію для ідентифікації адміністративно-правової природи статусу державних службовців дипломатичної служби.

Запропоновано напрями вдосконалення правового статусу працівників дипломатичної служби в частині надання їм правових пільг, формулювання керівних начал реалізації компетенції.

*Підрозділ 1.3 «Завдання, повноваження та функції державних службовців у системі дипломатичної служби України»* присвячено встановленню правової природи завдань працівників дипломатичної служби.

Деталізовано телеологічні причини діяльності державних службовців дипломатичної служби та визначено: казуальні, телеологічно-емпіричні, етичні завдання.

Розмежовано повноваження державних службовців дипломатичної служби зі суміжними юридичними категоріями. Класифіковано повноваження державних службовців дипломатичної служби за правовим режимом на публічно-управлінські інтерактивні, організаційні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, контрольні-наглядні.

Функції державних службовців дипломатичної служби згруповано у забезпечувальні, охоронні, інтерактивні, нормотворчі та контрольні, а також визначено їх процедурний і прагматичний аспекти, деталізовано статистику й динаміку функцій державних службовців дипломатичної служби.

**Розділ 2 «Сутність механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1 «Нормативно-правове забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України»* розкрито сутність «нормативно-правового забезпечення» в «чистому» регуляторному, процедурному та аксіологічному аспектах.

Досліджено зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України через регуляторний, аксіологічний та процедурний аспекти.

Консолідовано наукові позиції щодо правової природи механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби, які полягають у дотриманні загальнообов'язкових

правил поведінки у сфері дипломатичної служби в межах об'єктивно існуючих політико-економічних, демографічних і соціокультурних факторів.

Проаналізовано публічно-правову природу правових регуляторів відносин у сфері зовнішніх зв'язків.

Установлено соціально-регуляторний, формалізаційний та інституціональний підходи стосовно розуміння змісту джерел права публічної служби. Конкретизовано наднаціональний вимір реалізації повноважень державних службовців дипломатичної служби.

Класифіковано групи актів у сфері діяльності працівників дипломатичної служби згідно з ієрархічним критерієм і запропоновано наступну градацію: 1) акти міжнародного (наднаціонального) права; 2) національні нормативно-правові акти: конституційні, законодавчі, підзаконно-правові, акти органів судової влади.

*Підрозділ 2.2 «Державний службовець дипломатичної служби України як суб'єкт адміністративно-правових відносин»* присвячено дослідженню структури адміністративно-правових відносин та сутності їх суб'єктного виміру, учасниками яких є державні службовці дипломатичної служби. Доведено, що провідним суб'єктом публічної адміністрації постійно виступає Міністерство закордонних справ України, а також закордонні дипломатичні представництва.

Проілюстровано функціональний вимір діяльності працівників дипломатичної служби як органів публічної адміністрації, який реалізується через виконання функцій та повноважень службовців у складній соціальній системі, уособлюваній суб'єктами публічного та приватного права.

Запропоновано профілі професійних компетентностей для державних службовців дипломатичної служби, під якими встановлюється набір персоніфікованих характеристик, відповідність професійним стандартам, правомірна поведінка у межах адміністративно-правових відносин відповідно до організаційних вимог.

Охарактеризовано групи суб'єктів публічної адміністрації, у яких можуть виконувати свої функції працівники дипломатичної служби як державні службовці. Розглянуто нормативно-правове забезпечення, яке регламентує порядок набуття статусу державного службовця дипломатичної служби, виокремлено недоліки та колізії, що потребують удосконалення та узгодження.

*Підрозділ 2.3 «Інструменти діяльності державного службовця дипломатичної служби України»* розкриває динаміку реалізації державними службовцями дипломатичної служби своїх повноважень.

Визначено інструменти діяльності публічної адміністрації в галузі зовнішніх зв'язків, до яких віднесено: нормативні акти, адміністративні акти, акти-плани, акти-дії.

Доведено, що основою для ефективної реалізації всіх перерахованих вище інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх

зв'язків є ті з них, що за своєю сферою дії охоплюють превентивний, виховний та примусово-каральний елементи.

**Розділ 3 «Компаративістика та перспективи вдосконалення діяльності державного службовця дипломатичної служби України»** складається з двох підрозділів.

*У підрозділі 3.1 «Імплементация міжнародних стандартів і закордонного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України»* розглянуто дипломатичні імунітети в контексті адміністративно-правового статусу державних службовців дипломатичної служби, у тому числі юрисдикційні дипломатичні імунітети, а також встановлено організаційні та діяльнісні характеристики органів дипломатичної служби в зарубіжних країнах.

Детально проаналізовано міжнародні стандарти набуття та припинення адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби.

Визначено особливості конституційного регуляторного, законодавчого рівнів, національних та зарубіжних законодавчих та підзаконних актів, які регламентують організаційно-правові засади діяльності органів дипломатичної служби.

Окрему увагу приділено пропозиціям щодо оновлення організаційної структури органів дипломатичної служби, їх матеріально-фінансового забезпечення на прикладах США, Великої Британії, країн-членів Європейського Союзу та інших держав світу, у тому числі щодо тимчасових структурних підрозділів, спеціальних структурних підрозділів для розв'язання конфліктних ситуацій. Під час аналізу запропоновано рамкові характеристики діяльності працівників дипломатичної служби, які зорієнтовані на підтримання та поглиблення інтеграції та співпраці.

*У підрозділі 3.2 «Організаційний аспект удосконалення діяльності державного службовця дипломатичної служби України»* проаналізовано сучасні зарубіжні організаційні структури органів дипломатичної служби, які відповідають новітнім викликам у сфері зовнішніх зв'язків і стандартам наднаціонального права публічної служби та дипломатичного права.

Запропоновано шляхи розмежування політичних та адміністративних посад працівників дипломатичної служби за кар'єрним, а не політичним принципом, а на перехідному етапі необхідність застосування змішаної моделі, коли Надзвичайні та Повноважні Посланники України займатимуть «кар'єрні» посади, а Посли – і політичні посади.

Окреслено специфіку здійснення та вдосконалення кадрової політики у сфері дипломатичної служби.

Уточнено якісні параметри внесення законодавчих змін для вдосконалення діяльності державних службовців дипломатичної служби шляхом залучення суб'єктів публічної адміністрації та інших державних

органів до призначення державних службовців дипломатичної служби на посади. Зокрема, глава держави може здійснювати вказане керівництво зовнішньополітичною діяльністю на підставі закону або шляхом призначення та звільнення осіб на дипломатичні посади, або шляхом участі у відповідних процедурах, вносячи відповідне подання, але не втручаючись у поточну оперативну діяльність органу дипломатичної служби.

Визначено критерії застосування принципу правової визначеності для вдосконалення організаційної структури органів дипломатичної служби, які створюють рамки й орієнтири діяльності службовців, знижують рівень корупції та усувають кон'юнктурний підхід у досягненні поставлених завдань.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті специфіки механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України. Основні наукові й практичні результати дослідження такі.

1. На основі аналізу генези органів дипломатичної служби виділено наступні етапи: 1 етап (VIII ст. до н. е. – IX ст. н. е.) – дипломатія стародавньої Індії, країн Близького та Далекого Сходу, Греції, а згодом Риму (інститут переговорів, право гостинності, святість посольства, пільги та привілеї для посольських місій); 2 етап (IX ст. – XVII ст.) – візантійська дипломатія Венеції та Флоренції, Візантії та Італії (у частині функціонування міністра та відомства іноземних справ, застосування примусових заходів); 3 етап (XVII ст. – XIX ст.) – французька дипломатія, відома створенням прототипу Міністерства закордонних справ; 4 етап (XIX ст. – XX ст.) – англо-американська дипломатія, яка характеризується введенням інституту постійних дипломатичних представників, виникнення постійно діючих органів дипломатичної служби, визнання на міжнародному рівні імунітетів і привілеїв для цих суб'єктів; 5 етап (XXI ст.) – змішана модель дипломатії.

Періодизація розвитку дипломатичної служби на території сучасної України: 1 етап (VII ст. – 1917 р.) – давньоукраїнська дипломатія часів Княжої доби та Запорізької Січі; 2 етап (1917 р. – 1921 р.) – зовнішньополітична діяльність УНР, Української Держави Гетьмана П. Скоропадського; 3 етап (1919 р. – 1990 р.) – радянська модель дипломатії УРСР; 4 етап (1991 р. – по теперішній час) – новітній формат функціонування органів дипломатичної служби як публічної адміністрації в незалежній Україні.

2. Сформульовано авторське визначення адміністративно-правового статусу державного службовця дипломатичної служби України, як встановленої в правових, морально-етичних, звичаєвих нормах цілісної, чітко структурованої системи прав, свобод, законних інтересів і обов'язків

працівника дипломатичної служби, що відображає його становище у взаєминах із суспільством, державою, іншими людьми через адміністративно-правовий механізм діяльності державних службовців дипломатичної служби.

Виділено основні ознаки статусу державних службовців дипломатичної служби: регуляторна стабільність або динамічність залежно від конкретно-історичного етапу розвитку дипломатичної служби; універсальність для всіх суб'єктів у межах інституту дипломатичної служби; особливий характер відносин між особою та державою при здійсненні публічного управління у межах зовнішніх відносин; системність; взаємозалежність складових елементів, основою яких є права, свободи та законні інтереси, що не можуть бути реалізовані без кореспондуючих обов'язків. З-поміж структурних елементів адміністративно-правового статусу державних службовців дипломатичної служби доцільно виокремлювати правові принципи; громадянство; правосуб'єктність; дипломатичні імунітети.

3. Доведено, що завдання працівників дипломатичної служби є засадничими та стратегічними, диференційованими та спеціалізованими, безперервними, відносно постійними й усталеними. У легальному законодавчому вимірі ці завдання спрямовані, зокрема, на розвиток і забезпечення процесу реалізації зовнішньополітичних функцій; інституціоналізацію становища України на міжнародній арені; створення гарантій діяльності; захист прав і законних інтересів національних представників громадянського суспільства за кордоном; взаємодію з членами міжнародного співтовариства, координацію діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

За правовим режимом повноваження державних службовців дипломатичної служби поділяються на: публічно-управлінські інтерактивні, організаційні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, контрольні-наглядові. Запропонований критерій класифікації охоплює сутнісні риси й інструменти діяльності вказаних суб'єктів.

Взаємодія заохочувально-попереджувальних і примусово-каральних засобів впливу на державних службовців дипломатичної служби найбільш яскраво простежується при виконанні завдань і функцій працівників дипломатичної служби щодо запобігання екстремізму.

4. Детально досліджено нормативно-правове забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби та розкрито правовий механізм, який у науці тлумачать у прагматично-аксіологічному та регуляторно-функціональному вимірах. Регуляторний аспект є основою адміністративно-правового забезпечення, що гарантує належність процедури застосування правових норм задля структуризації зовнішньополітичних правовідносин і покращення дієвості інструментів діяльності державних службовців дипломатичної служби.

Під джерелами права публічної служби, які регламентують діяльність працівників дипломатичної служби, слід розуміти зовнішню форму

встановлення та вираження загальнообов'язкових правил поведінки у сфері дипломатичної служби в межах об'єктивно існуючих політико-економічних, демографічних і соціокультурних факторів державотворення та суспільного розвитку.

5. Обґрунтовано висновок, що працівники дипломатичної служби як державні службовці в межах органів публічної адміністрації спрямовують реалізацію власних повноважень на антропоцентричний вимір зовнішньополітичної діяльності для досягнення балансу національних інтересів України та законних інтересів представників громадянського суспільства як іншої сторони вказаних правовідносин. Йдеться про реалізацію функцій та повноважень працівників дипломатичної служби у складній соціальній системі, уособлюваній суб'єктами публічного права (публічними органами, що функціонують у системі зовнішніх зв'язків на «вертикальному» та «горизонтальному» рівнях) і суб'єктами приватного права (фізичними особами, які звертаються до органів дипломатичної служби за отриманням адміністративних послуг чи одержанням іншого результату, потрібного для задоволення публічного інтересу). Більшість державних службовців органів дипломатичної служби виконують свої повноваження в межах адміністративно-правових відносин на внутрішньодержавному рівні, і лише працівники закордонних дипломатичних установ України мають екстериторіальний статус.

6. Класифіковано інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх зв'язків, зокрема: нормативні акти, адміністративні акти, акти-плани, акти-дії. Основу для ефективної реалізації всіх зазначених інструментів становлять інструменти діяльності державних службовців дипломатичної служби, які за своєю сферою дії охоплюють превентивний, виховний та примусово-каральний елементи.

7. Визначено міжнародні стандарти і виокремлено сектор наднаціонального публічного права та публічного права окремих країн-членів Європейського Союзу, зокрема дипломатичного права та права про публічну службу, яке впливає і на реалізацію повноважень працівниками дипломатичної служби. Ключовою категорією при цьому постає власне публічний сектор як простір для реалізації функцій державних службовців дипломатичної служби щодо публічного управління зовнішньополітичною сферою. За міжнародними стандартами державні службовці дипломатичної служби постають працівниками суб'єктів публічної адміністрації у широкому розумінні.

8. Встановлено, що закордонні стандарти функціонування державних службовців органів дипломатичної служби набувають уніфікованих наднаціональних регуляторних рис. Проте судова практика за кордоном досі не є повністю усталеною й одноманітною. Наразі істотного значення набуває процес узгодження засадничих аспектів матеріально-технічного забезпечення діяльності працівників дипломатичної служби, а також оновлення організації структури цих органів як суб'єктів публічної адміністрації.

9. Доведено необхідність вдосконалення процедури здійснення кадрової політики у сфері дипломатичної служби з метою залучення суб'єктів публічної адміністрації та інших державних органів до призначення державних службовців дипломатичної служби на посади. Глава держави може здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю на підставі закону або шляхом призначення та звільнення осіб на дипломатичні посади, або шляхом участі у відповідних процедурах, уносячи відповідне подання, але не втручаючись у поточну оперативну діяльність органу дипломатичної служби. Квінтесенцією оновлення організаційних засад діяльності державних службовців дипломатичної служби має стати узгодження положень чинного Закону України «Про дипломатичну службу» із новим Законом України «Про державну службу». Для посад адміністративно-технічних працівників доцільно виключити порядок присвоєння рангів державних службовців; з метою вдосконалення організаційної структури органів дипломатичної служби слід керуватися принципом правової визначеності.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Zabolotna L. Administrative justice in Ukraine and foreign countries: comparative study / L. Zabolotna // National law journal: theory and practice. – 2014. – № 5 (9). – С. 49–53.
2. Заболотна Л. В. Інституціональний вимір діяльності державних службовців дипломатичної служби / Л. В. Заболотна // Право і суспільство. – 2016. – № 5 (2). – С. 87–95.
3. Заболотна Л. В. Перспективи вдосконалення діяльності державних службовців дипломатичної служби / Л. В. Заболотна // Право і суспільство. – 2016. – № 6 (2). – С. 94–99.
4. Заболотна Л. В. Повноваження державних службовців дипломатичної служби / Л. В. Заболотна // Право та державне управління. – 2016. – № 4 (25). – С. 185–192.
5. Заболотна Л. В. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні / Л. В. Заболотна // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 3 (17). – С. 75–87.
6. Заболотна Л. В. Адміністративно-правові засоби діяльності державних службовців дипломатичної служби / Л. В. Заболотна // National law journal: theory and practice. – 2016. – № 6 (22). – С. 44–48.
7. Маслій Л. В. Колізії у законодавстві (сучасні підходи їх вирішення) / Л. В. Маслій // Дні науки філософського факультету – 2013 : матеріали Міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16–17 квітня 2013 р. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2013. – Ч. 7. – С. 231–233.
8. Маслій Л. В. Систематизація способів подолання колізій у законодавстві: окремі підходи щодо здійснення / Л. В. Маслій // Роль права та



закону в громадянському суспільстві: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8–9 лютого 2013 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2013. – С. 7–9.

9. Маслій Л. В. Співвідношення категорій «правова колізія» та «правовий конфлікт» / Л. В. Маслій // Новое в науке: материалы XXX Международной научно-практической конференции по философским, филологическим, юридическим, педагогическим, социологическим и политическим наукам, м. Горлівка, 21–22 лютого 2013 р. – Горлівка: ФЛП Пантюх Ю. Ф., 2013. – С. 40–43.

10. Заболотна Л. В. Сучасні проблеми адміністративного судочинства та шляхи їх подолання / Л. В. Заболотна // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 15–16 листопада 2013 р. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – С. 139–141.

11. Заболотна Л. В. Історичні передумови становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні / Л. В. Заболотна // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення: матеріали круглого столу, м. Запоріжжя, 10 грудня 2013 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 46–48.

12. Заболотна Л. В. Деякі правові засади діяльності працівника дипломатичної служби України / Л. В. Заболотна // Дні науки філософського факультету – 2015: матеріали Міжнародної наукової конференції, м. Київ, 21–22 квітня 2015 р. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2015. – Ч. 10. – С. 146–149.

13. Заболотна Л. В. Політичний екстремізм як виклик сучасній дипломатії / Л. В. Заболотна // Зовнішня політика і дипломатія: український і світовий досвід: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23 грудня 2015 р. / за заг. ред. В.Г. Ціватого, Н.О. Татаренко. – К.: ДАУ при МЗС України, 2015. – С. 75–77.

14. Заболотна Л. В. Деякі питання про притягнення до відповідальності працівників дипломатичної служби за польською моделлю гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів / Л. В. Заболотна // Дні науки філософського факультету – 2016: матеріали Міжнародної наукової конференції, м. Київ, 20–21 квітня 2016 р. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2016. – Ч. 10. – С. 117–119.

15. Заболотна Л. В. Зарубіжний досвід вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності працівників державної служби / Л. В. Заболотна // Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18–19 листопада 2016 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. – С. 75–78.

16. Заболотна Л. В. Окремі питання класифікації адміністративно-правових засобів діяльності працівників державної служби / Л. В. Заболотна // Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції

в умовах європейської парадигми України : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 17 листопада 2016 р. – Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2016. – С. 110–112.

17. Заболотна Л. В. До питання співвідношення повноважень працівників дипломатичної служби із суміжними юридичними категоріями / Л. В. Заболотна // Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу : матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 6 жовтня 2016 р. / за ред. д. ю. н., проф. В. М. Бевзенка. – Х. : ФОП Панов А. М., 2017. – С. 95–97.

## АНОТАЦІЯ

**Заболотна Л. В. Механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України. Розглянуто сутність і змістове наповнення їх завдань, функцій та повноважень. Розкрито групи суб'єктів публічної адміністрації, у яких можуть виконувати свої функції працівники дипломатичної служби як державні службовці. Досліджено особливості набуття та припинення статусу учасника адміністративно-правових відносин за участі державних службовців дипломатичної служби, особливості дипломатичного імунітету.

Обґрунтовано напрями удосконалення організаційної структури органів дипломатичної служби, легітимний і належний порядок функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності державних службовців дипломатичної служби.

**Ключові слова:** дипломатична служба, державний службовець, механізм, правосуб'єктність, організаційна структура, правові заходи, інструменти, адміністративний примус, атестація, адміністративне судочинство.

## АННОТАЦИЯ

**Заболотная Л. В. Механизм административно-правового обеспечения деятельности государственного служащего дипломатической службы Украины.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс;

финансовое право; информационное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко Министерства образования и науки Украины. – Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию механизма административно-правового обеспечения деятельности государственного служащего дипломатической службы Украины. Рассматриваются сущность и содержательное наполнение их задач, функций и полномочий. Характеризуются группы субъектов публичной администрации, в которых могут выполнять свои функции работники дипломатической службы как государственные служащие. Исследуются особенности приобретения и прекращения статуса участника административно-правовых отношений с участием государственных служащих дипломатической службы, особенности дипломатического иммунитета.

Предлагаются пути усовершенствования организационной структуры органов дипломатической службы, а также легитимного и надлежащего порядка функционирования механизма административно-правового обеспечения деятельности государственных служащих дипломатической службы.

**Ключевые слова:** дипломатическая служба, государственный служащий, механизм, правосубъектность, организационная структура, правовые меры, инструменты, административное принуждение, аттестация, административное судопроизводство.

## ABSTRACT

**Zabolotna L.V. Mechanism of administrative and legal framework for diplomatic service civil servant's functioning in Ukraine. – Manuscript.**

The dissertation research for acquisition of the scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Taras Shevchenko National University of Kyiv of Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2017.

Diplomatic service has been described as a special type of professional activity based on apparatus of civil servants.

Structure of the diplomatic service has been described as static category. Groups of public administration bodies have been researched into, including executive bodies; other public bodies, namely: diplomatic missions and consular offices, permanent missions of Ukraine to the international organizations, the OSCE mission. Common, special and exceptional grounds for the diplomatic service civil servants' activities have been focused on.

Dynamics of the diplomatic service civil servants' legal status has been considered at primary level that creates opportunities to meet public interest of the state and certain social groups in external relations.

Rules of the diplomatic service civil servants' conduct in foreign affairs have been researched into. The author focuses on specific features of professional

competencies profiles. Implementation of powers by public administration, e.g. the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, has been illustrated as one of the main diplomatic service civil servants' activities on the basis of, within and by the means established by law.

The author highlights subjective rights and legal responsibilities of the diplomatic service civil servants, emphasizing different legal categories corresponding with powers of these public servants. The applicant describes the diplomatic service civil servants' powers as a synthesis of meeting national interest rights and obligations of these public officials on the basis of, where the scope of responsibilities is much wider compared to the scope of rights. A direct interdependence between constituent elements of the diplomatic service civil servants' powers has been outlined. The diplomatic service civil servants' powers have been classified according to their legal regime.

The author has outlined implementation of the diplomatic service civil servants' functions and powers in a complex social system. Public characteristics of the diplomatic service civil servants' activities has been illustrated via public entities, that operate in the system of external relations at «vertical» and «horizontal» levels, and private entities (natural persons), applying to the diplomatic service bodies for obtaining administrative services or getting a result meeting public interest.

Instruments of the diplomatic service civil servants' activities have been defined as procedures and tools for establishing adequate regulatory factors in regulating public relations in external relations. Ontologically oriented approach has been used with synthetic terms relying on pragmatic aspect of regulatory factors of such legal instruments. The author has proved that this interpretation allows for instrumental measurement of the public administration powers to establish technological features of exercising the diplomatic service civil servants' powers.

Certification the diplomatic service civil servants has been adduced as the procedure for assessment of professional characteristics and activities of employees of the diplomatic service in terms of a job compliance. Principles of the diplomatic service civil servants' activities have been formulated to establish strategic guidelines and assessment framework procedure for implementing powers of this category of persons.

Administrative remedies have been shown as procedural in nature and associated with restoration of law and order in case of committing offenses in the area of foreign policy. The author has illustrated positive and negative incentives, that is, persuasion or encouragement, and coercion, including punishment. The benchmark for choosing specific legal and administrative means has been outlined relating to behavior of the person that is compared with the disposition of legal norms, violation of which has appropriate sanctions.

The author pays special attention to the basis of force-punitive legal and administrative means of the diplomatic service civil servants' activities in the treatment plan of administrative responsibility measures.

The thesis addresses theoretical terms needed to develop appropriate regulatory framework in preventing extremism, in particular, on the basis of the implementation of the diplomatic service civil servants' powers.

The applicant has pointed out that basis of developing the institutional structure of the diplomatic service bodies is to serve the principle of legal certainty, including priority of legal protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens who are members of the administrative legal relations in the area of foreign policy.

**Key words:** diplomatic service, civil servant, mechanism, legal personality, institutional structure, legal measures, instruments, administrative enforcement, certification, administrative proceedings.

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.  
Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.  
Підписано до друку 20.07.2017. Замовлення 456.

Надруковано в «МП Леся».  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26

E-mail: [lesya3000@ukr.net](mailto:lesya3000@ukr.net)