

zakhystu prav liudyny v Ukraini: III Vseukrainska naukovo-teoretychna konferentsiia, Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav, 81-83. [in Ukrainian].

9. Malyshevska, I. (2015). Pravo na vyshchu osvitu osib z osoblyvymy osvithnyimi potrebamy ta invalidnistiu u zakonodavstvi Ukrainy. [The right to higher education of persons with special educational needs and disabilities in the legislation of Ukraine] «*Osoblyva dytyna: navchannia i vykhovannia*». № 2. 27-34. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 7.05.2021

УДК 347.6

Кожура Людмила Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор,
директор Юридичного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

Маркарян Марина Валеріївна,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

У даній статті розкрито особливості проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України.

Визначено, що проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України характеризується такими основними особливостями: 1) нормативно-правовою основою регулювання суспільних відносин щодо предмету дослідження є закони України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу»; 2) дипломатична служба є особливим видом державної служби, що належить до публічної служби; 3) при визначенні особливостей проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України потрібно відмежовувати такі поняття, як «адміністративний службовець» та «дипломатичний службовець», що відповідають родовому поняттю «посадові особи дипломатичної служби»; 4) подвійна система рангів: дипломатичним службовцям присвоюється дипломатичний ранг, адміністративним – ранг державного службовця; 5) наявність привілеїв та імунітетів у працівників закордонних дипломатичних установ України, що встановлені та гарантуються нормами міжнародного та внутрішньодержавного права України та країни перебування; 6) під час проходження дипломатичної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України відбувається періодична ротація, тобто планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби; 7) розширеній перелік підстав припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України, на відміну від державних службовців інших державних органів.

Виділяється три різновиди посад в органах дипломатичної служби, а саме: дипломатичні посади, адміністративні посади та посади працівників, які виконують функції з обслуговування, що загалом значною мірою впливає на порядок та умови зайняття посади, особливості перебування на ній та процедуру припинення трудових відносин.

З урахуванням доктринальних досліджень вітчизняних науковців та на підставі чинного законодавства України, що регулює питання проходження державної та дипломатичної служби виокремлено основні складники проходження державної служби посадовими особами дипломатичної служби закордонних дипломатичних установ України.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, дипломатична служба, консульська служба, представництва, консульства.

Kozhura L., Markaryan M. FEATURES OF PUBLIC SERVICE BY EMPLOYEES OF UKRAINIAN DIPLOMATIC INSTITUTIONS ABROAD

This article reveals the specifics of public service by employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine.

It was determined that the completion of public service by employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine is characterized by the following main features: 1) the normative and legal basis for the regulation of public relations in relation to the subject of the study are the laws of Ukraine "On State Service" and "On Diplomatic Service"; 2) diplomatic service is a special type of public service belonging to the public service; 3) when determining the specifics of public service by employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine, it is necessary to distinguish such concepts as "administrative employee" and "diplomatic employee", which correspond to the generic concept of "diplomatic service official"; 4) a dual system of ranks: diplomatic officers are assigned the diplomatic rank, administrative officers are assigned the rank of civil servant; 5) availability of privileges and immunities for employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine, which are established and guaranteed by the norms of international and domestic law of Ukraine and the host country; 6) during diplomatic service, employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine undergo periodic rotation, i.e. planned replacement of diplomatic service positions in diplomatic service bodies by diplomatic service officials; 7) an expanded list of grounds for termination of public service by employees of foreign diplomatic institutions of Ukraine, in contrast to civil servants of other state bodies.

Випуск 10. Спецвипуск. 2021

There are three types of positions in the bodies of the diplomatic service, namely: diplomatic positions, administrative positions, and positions of employees who perform service functions, which in general significantly affects the order and conditions of occupying the position, the features of staying in it, and the procedure for terminating employment relations.

Taking into account the doctrinal studies of domestic scientists and on the basis of the current legislation of Ukraine, which regulates the issue of public and diplomatic service, the main components of public service by officials of the diplomatic service of foreign diplomatic institutions of Ukraine have been identified.

Keywords: state service, public service, diplomatic service, consular service, representative offices, consulates.

Постановка проблеми. Особливості проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України вважаємо за доцільне розкривати через з'ясування співвідношення таких понять, як «дипломатична служба» та «державна служба».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням, пов'язаним із здійсненням дипломатичної служби та функціонуванням органів дипломатичної служби, присвятили свої праці А. Х. Абашидзе, Н.М.Вапнярчук, С. В. Габер, В. І. Головченко, В. М. Горобець, Б. І. Гуменюк, О. В. Задорожній, О.В. Зайчук, В. М. Матвієнко, А. І. Музика, Н. М. Оніщенко, А. В. Панов, В. М. Репецький, В. А. Смолій, В.С. Степанков, М. В. Федоров, Т. В. Чухліб та інші.

Мета статті - ґрунтований аналіз особливостей проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У преамбулі Закону України «Про дипломатичну службу» зазначено, що цей законодавчий акт визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби. Про що також йдеться й у ст. 1, де дипломатична служба розглядається як державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України на сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [1]. Тобто у законі чітко визнається, що дипломатична служба є різновидом державної служби, якій притаманний особливий характер.

Розуміння категорії «проходження державної служби» та визначення її складників (етапів, процедур, стадій тощо) неоднаково інтерпретується науковою спільнотою. Суттєві відмінності між поглядами науковців, насамперед, полягають у визначенні точки відліку проходження державної служби. Наприклад, на думку В.Малиновського, проходження державної служби – це низка ключових етапів, які в сукупності становлять процес перебування державного службовця на посаді. Учений виокремлює такі 141 складники цього інституту: а) добір персоналу; б) оцінювання результатів службової діяльності; в) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; г) припинення державної служби, відставка державних службовців [2, с. 115].

О.Дрозд пропонує виділити такі етапи проходження державної служби: 1) вступ на державну службу; 2) призначення на посаду державної служби; 3) прийняття присяги державного службовця; 4) просування державного службовця по службі; 5) проведення оцінювання результатів службової діяльності; 6) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 7) припинення державної служби [3].

Тобто, з огляду на зазначені позиції, добір персоналу, проведення конкурсу на заняття вакантної посади державної служби, робота конкурсної комісії з добору та інші аналогічні стадії входять до категорії «проходження державної служби». Однак, ми не можемо погодитися із таким підходом і в питанні визначення початкової точки відліку проходження дипломатичної служби повністю підтримуємо наукову позицію С.Федчишина, який зауважує, що 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. Крім того, як слушно зазначає учений, вступ на державну службу лише спрямовується на майбутнє набуття громадянином правового статусу державного службовця [4, с. 287].

Отже, проходження державної служби розпочинається з моменту набуття статусу державного службовця. Такий же підхід використовується у Законі України «Про державну службу» та у Законі України «Про дипломатичну службу». Так, у Законі України «Про державну службу» розділ IV. Вступ на державну службу складається з таких глав: «Глава 1. Загальні умови вступу на державну службу», «Глава 2. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» та «Глава 3. Призначення на посаду державної служби», а 142 розділ V. Службова кар'єра визначає умови та процедури проходження державної служби [5].

У Законі України «Про дипломатичну службу» цим питанням присвячені два розділи: Розділ III. Вступ на дипломатичну службу та Розділ IV. Проходження дипломатичної служби [1].

Отже, з огляду на зазначені доктринальні підходи та нормативноправове регулювання питань, пов'язаних із особливостями організації державної служби, вступ на державну службу визначаємо як процедуру, що передує набуттю статусу державного службовця, а тому не належить до правової категорії «проходження державної служби».

Закон України «Про дипломатичну службу» надає визначення терміна «працівники дипломатичної служби», який виступає родовим поняттям щодо категорій працівників, які задіяні у роботі органів

дипломатичної служби. Тож у п. 10 ч. 1 ст. 2 зазначається: «працівники дипломатичної служби – дипломатичні службовці, адміністративні службовці та працівники, які виконують функції з обслуговування». Відповідно, дипломатичний службовець – це громадянин України, який займає дипломатичну посаду в органі дипломатичної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримується принципів дипломатичної служби (п. 4); адміністративний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в органі дипломатичної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконує встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримується принципів державної служби (п. 2); працівники, які виконують функції з обслуговування, – працівники органів дипломатичної служби, на яких покладено функції з обслуговування таких органів (п. 11). Крім того, у зазначеній статті присутнє також визначення поняття «посадові особи дипломатичної служби», до яких належать дипломатичні службовці та адміністративні службовці органів дипломатичної служби (п. 9), що важливо, зокрема, у випадку притягнення до юридичної відповідальності працівника органів дипломатичної служби, оскільки тоді посадова особа виступає як спеціальний суб'єкт правопорушення (про що зазначалося нами у підрозділі 2.3. дисертаційної роботи) [1].

З огляду на зазначене, виділяється три різновиди посад в органах дипломатичної служби, а саме: дипломатичні посади, адміністративні посади та посади працівників, які виконують функції з обслуговування, що загалом значною мірою впливає на порядок та умови зайняття посади, особливості перебування на ній та процедуру припинення трудових відносин.

Положенням передбачено, що на обслуговуючий персонал покладено виконання таких функцій з обслуговування органів дипломатичної служби: комплексне обслуговування і ремонт будинків і споруд, робота з утримання прилеглої території, реставраційні та будівельно-монтажні роботи; документальне забезпечення та діловодство (крім документів з обмеженим доступом); комп'ютерне забезпечення та впровадження інформаційних технологій (крім працівників, до компетенції яких належить адміністрування та розвиток загальнодержавних електронних реєстрів, баз даних, інформаційних систем, а також забезпечення захисту інформації); матеріально-технічне та господарське забезпечення; керування транспортними засобами та ін. Добір кандидатів на посади обслуговуючого персоналу закордонних дипломатичних установ України здійснюється відповідно до зазначеного положення та передбачає навіть можливість прийняття на посаду осіб з числа іноземців (місцевий персонал), які є громадянами держави розміщення закордонної дипломатичної установи України, а також осіб, які мають документи, що дають право на проживання та працевлаштування в державі розміщення закордонної дипломатичної установи України [6].

З урахуванням доктринальних досліджень вітчизняних науковців та на підставі чинного законодавства України, що регулює питання проходження державної та дипломатичної служби, пропонуємо виокремити такі основні складники проходження державної служби посадовими особами дипломатичної служби закордонних дипломатичних установ України:

1. Набуття статусу державного службовця, точкою відліку якого є: – для осіб, які вперше вступають на дипломатичну службу і раніше не займали посад державної служби – з дня складення Присяги державного службовця; – для осіб, які призначаються на посади державної служби повторно – з дня прийняття акта про призначення на посаду.

2. Присвоєння рангу, що проявляється у таких аспектах: – особам, яким не встановлено випробувальний термін, – ранг присвоюється одночасно із призначенням на посаду; – особам, яким встановлено випробувальний термін, – після його закінчення; – дипломатичним службовцям присвоюється дипломатичний ранг; – адміністративним службовцям присвоюється ранг державного службовця.

3. Підвищення рівня професійної компетентності.

4. Переведення посадової особи дипломатичної служби: 4.1. Переведення у системі органів дипломатичної служби, у таких випадках: – у порядку просування по службі (шляхом зайняття вищої посади дипломатичної служби за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу» або у порядку ротатії); – переведення на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби у порядку ротатії; – переведення на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в Міністерстві закордонних справ України або в Представництві Міністерства закордонних справ України на території України; – переведення в інших випадках, передбачених Законом України «Про державну службу» (зокрема, цьому питанню присвячена стаття 41 «Переведення державних службовців» зазначеного нормативно-правового акта) [1]; – перебування посадових осіб дипломатичної служби у розпорядженні Міністерства закордонних справ України. 4.2. Переведення в інші органи державної влади (зокрема, у структурні підрозділи Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, у державні органи, до завдань яких віднесено протидію зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян за межами України).

5. Оцінювання результатів службової діяльності.

6. Припинення державної служби. Варто зауважити, що наведені складники, крім 1, 2 і 6, можуть застосовуватися без дотримання зазначеної черговості, оскільки це залежить безпосередньо від конкретної ситуації.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне виокремити два види підстав припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України, а саме: загальні та спеціальні. Загальні підстави припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України – це перелік визначених Законом України «Про державну службу» підстав, що поширюють свою дію на всіх посадових осіб державної служби, та як наслідок передбачають припинення трудових відносин між державним органом та відповідним працівником, який наділений статусом державного службовця. До загальних підстав припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України (посадових осіб дипломатичної служби) відносимо ті, що наводяться у ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [5].

Спеціальні підстави припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України – це перелік визначених Законом України «Про дипломатичну службу» підстав, що поширюють свою дію на посадових осіб дипломатичної служби, та як наслідок передбачають припинення трудових відносин між МЗС України та відповідним працівником, який наділений статусом дипломатичного чи адміністративного службовця.

До спеціальних підстав припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України (посадових осіб дипломатичної служби) відносимо ті, що наводяться у ч. 2 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» [1].

На підставі зазначеного можемо стверджувати, що підстави припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України, на відміну від інших державних службовців, ускладнюються й розширюються через особливості здійснення дипломатичної служби та підвищеною відповідальністю за імідж нашої держави на міжнародній арені. Ще одна особливість, на яку вважаємо за необхідне звернути увагу, це наявність у працівників закордонних дипломатичних установ України привілеїв та імунітетів, що гарантується нормами міжнародного права. Особливим правовий режим діє і на території закордонних дипломатичних установ України, які в теорії права розглядають як квазі-територію держави, на яку поширюється юрисдикція держави. Відповідно до ч. 3 ст. 22 Віденської конвенції про дипломатичні зносини приміщення представництва (авт. – мається на увазі посольства), предмети їхньої обстановки та інше майно, що в них знаходиться, а також засоби пересування представництва користуються імунітетом від обшуку, ревізії, арешту та виконавчих дій [7].

Аналогічна норма щодо постійних представництв держави при міжнародних організаціях універсального характеру наведена у ч. 3 ст. 23 Віденської конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру [8].

Схожа норма, але щодо приміщень консульських установ, містить ст. ч. 4 ст. 31 Віденської конвенції про консульські зносини, де зазначено, що консульські приміщення, предмети їхньої обстановки, майно консульської установи, а також її засоби пересування користуються імунітетом від будь-яких видів ревізії в цілях державної оборони або для громадських потреб [7].

Законом України «Про дипломатичну службу» передбачається, що посадові особи дипломатичної служби користуються привілеями та імунітетами відповідно до норм міжнародного права під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України (ч. 2 ст. 10) [1]. Відповідні гарантії закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини, Віденській конвенції про консульські зносини та Віденській конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру [1; 5; 7].

На думку А.Панова, привілеї та імунітети є квінтесенцією статусу дипломатичного агента та представництва, а також консула та консульської установи. Вони мають забезпечити нормальну безперебійну роботу установи та її співробітників, з огляду на перебування не у своїй державі, унеможливлення втручання у їх роботу органів держави перебування [9, с. 15].

Варто зауважити, що привілеї та імунітети поширюють свою дію не лише на працівників закордонної дипломатичної установи, а й на членів сім'ї, які проживають разом з ним, та на домашніх робітників, однак з певними застереженнями.

Висновки. Узагальнюючи вище зазначене, варто зауважити, що проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України характеризується такими основними особливостями: 1) нормативно-правовою основою регулювання суспільних відносин щодо предмету дослідження є закони України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу»; 2) дипломатична служба є особливим видом державної служби, що належить до публічної служби; 3) при визначенні особливостей проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України потрібно відмежовувати такі поняття, як «адміністративний службовець» та «дипломатичний службовець», що відповідають родовому поняттю «посадові особи дипломатичної служби»; 4) подвійна система рангів: дипломатичним службовцям присвоюється дипломатичний ранг, адміністративним – ранг державного службовця; 5) наявність привілеїв та імунітетів у працівників закордонних дипломатичних установ України,

що встановлені та гарантуються нормами міжнародного та внутрішньодержавного права України та країни перебування; 6) під час проходження дипломатичної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України відбувається періодична ротація, тобто планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби; 7) розширеній перелік підстав припинення державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України, на відміну від державних службовців інших державних органів.

Проведений нами аналіз особливостей проходження державної служби працівниками закордонних дипломатичних установ України, дає підстави стверджувати, що попри наявність низки загальних рис, що характерні для державної служби загалом, існує і безліч відмінностей, що підтверджують особливість такого різновиду державної служби, як дипломатична служба.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>
2. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
3. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.
4. Федчишин С.А. Дипломатична служба України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук, 2021. 511 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>
6. Про затвердження Положення про працівників, які виконують функції з обслуговування в органах дипломатичної служби: Наказ МЗС України від 11.01.2019 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-19#Text>
7. Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf
8. Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру: Міжнародний документ від 14.03.1975. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254#Text
9. Панов А.В. Дипломатична і консульська служба: підручник. Ужгород: Аутдор-Шарк, 2015. 270 с.

REFERENCES:

1. Pro dyplomatychnu sluzhbu. (2018, June 7). [On the diplomatic service]. Zakon Ukrainy № 2449-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> [in Ukrainian].
2. Malynovskiy, V.Ia. (2018). Publicna sluzhba v Ukraini. [Public service in Ukraine]. pidruchnyk. Kyiv: Vydavnychiy dim «Kondor». 312. [in Ukrainian].
3. Drozd, O. (2016). Prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini yak skladova predmeta administratyvno-pravovoho rehuliuвання. [Completion of public service in Ukraine as a component of the subject of administrative and legal regulation]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 10. 97–101. [in Ukrainian].
4. Fedchyshyn, S.A. (2021). Dyplomatychna sluzhba Ukrainy: orhanizatsiino-pravovi zasady. [Diplomatic service of Ukraine: organizational and legal principles]. dys. ... d-ra yuryd. nauk. 511. [in Ukrainian].
5. Pro derzhavnu sluzhbu. (2015, December 10). Zakon Ukrainy № 889-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro pratsivnykiv, yaki vykonuiut funktzii z obsluhovuvannia v orhanakh dyplomatychnoi sluzhby. (2019, January 11). [On the approval of the Regulation on employees who perform service functions in the bodies of the diplomatic service]. Nakaz MZS Ukrainy № 9. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-19#Text> [in Ukrainian].
7. Vienna Convention on Diplomatic Relations. (1961). Retrieved from: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf [in Austrian].
8. Videnska konventsiiia pro predstavnytstvo derzhav u yikh vidnosynakh z mizhnarodnymy orhanizatsiiamy universalnogo kharakteru (1975, March 14). [The Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Nature]. *Mizhnarodnyi dokument*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254#Text [in Austrian].
9. Panov, A.V. (2015). Dyplomatychna i konsulska sluzhba. [Diplomatic and consular service]. *Pidruchnyk. Uzhhorod*. 270. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 7.05.2021