

УДК 341.7(477)

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНЕ СПРЯМУВАННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Кузьменко О. В.,

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри права
Національного технічного університету
«Харківський політехнічний інститут»

Григоренко Я. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин,
міжнародної інформації та безпеки
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: у статті надано спробу визначити функції дипломатичної служби з урахуванням загального вчення про функції. Зроблено порівняльний аналіз деяких функцій та принципів дипломатичної служби, які регламентуються Законом України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року та Законом України від 7 червня 2018 року, який набуде чинності 18 грудня 2018 року. Висвітлено загальні ознаки питань реформування дипломатичної служби на сучасному етапі розвитку державотворення. Надано характеристику забезпеченню національних інтересів та міжнародної безпеки як функціональному спрямуванню дипломатичної служби.

Ключові слова: безпека, національна безпека, міжнародна безпека, національні інтереси, дипломатична діяльність, дипломатична служба, дипломатія, функції, права, свободи.

Аннотация: в статье осуществлена попытка определения функций дипломатической службы на основании общего учения о функциях. Осуществлен сравнительный анализ отдельных принципов и функций дипломатической службы, которые регламентируются Законом Украины «О дипломатической службе» от 20 сентября 2001 года и Законом Украины «О дипломатической службе» от 7 июня 2018 года, который вступает в силу 18 декабря 2018 года. В общих чертах обозначены вопросы реформирования дипломатической службы на современном этапе развития государственности. Представлена характеристика обеспечения национальных интересов и международной безопасности как функциональной направляющей дипломатической службы.

Ключевые слова: дипломатическая деятельность, дипломатическая служба, дипломатия, функции, права, свободы, безопасность, международная безопасность, национальные интересы.

Annotation: the article attempts to determine the functions of the diplomatic service on the basis of a general theory of functions. A comparative analysis of individual principles and functions of the diplomatic service, which are regulated by the Law of Ukraine “On Diplomatic Service” of September 20, 2001 and the Law of Ukraine «On Diplomatic Service» of June 7, 2018, which comes into force on December 18, 2018, has been carried out. In general terms, issues of reforming the diplomatic service at the present stage of statehood development are outlined. The characteristic of ensuring national interests and international security as a functional guiding diplomatic service is presented.

Key words: diplomatic activities, diplomatic service, diplomacy, functions, rights, freedoms, security, international security, national interests.

Ныне воюют не столько оружием, сколько умом
Ф. М. Достоевский

Комплексне реформування сфери дипломатичної служби на виконання стратегії сталого розвитку «Україна-2012» з урахуванням позитивного досвіду іноземних держав є необхідною, очікуваною та вагомою подією для молодої незалежної держави – України. У межах реформування означеної сфери своєрідним ритуалом слід вважати набрання чинності 19 грудня 2018 року Законом України «Про дипломатичну службу» [1], який було прийнято 7 червня 2018 року. Саме цей момент є з одного боку вступним, а з другого боку завершальним епізодом у сфері реформування особливого виду державної служби – професійної діяльності посадових осіб дипломатичної служби, яка пов'язана з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Те, що з моменту набрання чинності Закону України «Про дипломатичну службу» 19 грудня 2018 року починається вступний етап реформування сфери дипломатичної служби обумовлено тим, що з цього часу, по-перше, починається приведення у відповідність інших нормативно-правових актів, якими безпосередньо або опосередковано регламентуються питання різного роду дипломатичних відносин, а саме: Законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу» та ін. По-друге, з моменту набрання чинності

зазначеним Законом, відбудеться правозастосовний процес новоприйнятих норм, що полягатиме у «здійснюванні компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами організаційно-правової діяльності, результатом якої є встановлення піднормативних, формальнообов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів» [2, с. 76] у межах здійснення яких можна буде відзначити як позитивні моменти нового нормативно-правового регулювання, так і виокремити відповідні недоліки.

Завершальний етап реформування сфери дипломатичної служби, про який йшлося вище, при набранні чинності Законом України «Про дипломатичну службу», пов'язаний з тим, що рішення про необхідність прийняття зазначеного Закону українським законодавцем обумовилося його прагненням забезпечити: 1) належну оплату праці посадових осіб дипломатичної служби, у тому числі під час їх перебування у розпорядженні Міністерства закордонних справ України; 2) вдосконалити здійснення компенсаційних виплат працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження; 3) надання невідкладної медичної допомоги або медичного страхування працівникам дипломатичної служби та членам їх сімей під час їхнього перебування у довготерміновому відрядженні; 4) закріпити соціальні гарантії щодо зарахування до страхового стажу часу перебування за кордоном іншого з подружжя, який не працював під час перебування за кордоном за місцем довготермінового відрядження працівника дипломатичної служби; 5) створити правові підстави для здобуття дошкільної та загальної середньої освіти дітьми працівників дипломатичної служби у разі перебування за місцем довготермінового відрядження батьків. Ці положення втілені у тексті новоприйнятого Закону та знайшли своє відображення при визначенні принципів, завдань та функцій дипломатичної служби. Так, пріоритет прав і свобод людини та громадянина визначено одним із основних принципів дипломатичної служби, а захист прав та інтересів громадян України за кордоном є безпосереднім завданням дипломатичної служби. Крім того, служіння Українському народу, забезпечення національних інтересів та забезпечення міжнародної безпеки України, забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями є основними функціями органів дипломатичної служби.

Проте слід відзначити, що реформування дипломатичної служби, що відбувається нині, хоча й вважається «комплексним», усі сфери дипломатичної служби воно не охоплює та охопити одразу не зможе і не повинно, оскільки такі відповідальні та складні процеси у будь-якій державі, у тому числі й в Україні повинні проходити поступово. Слід відмітити, що реформування дипломатичної служби на цьому етапі розвитку українського державотворення, ураховуючи позитивний міжнародний досвід, найбільше стосується:

- встановлення нових правових та організаційних засад функціонування дипломатичної служби, професійної діяльності посадових осіб дипломатичної служби (відповідно до положень Конституції України, нормативно-правових актів України з урахуванням Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року та Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року);

- правового статусу посадових осіб дипломатичної служби;

- визначення особливостей діяльності органів дипломатичної служби та ін.

Питання функціонування дипломатичної служби за новим Законом України, який набирає чинності у грудні 2018 року, є доволі важливим, оскільки у порівнянні з аналогічним Законом України 2001 року функції дипломатичної служби України зазнали змін.

У цьому разі слід ураховувати, що наукова категорія «функція» (від лат. *functio* – виконання, завершення) давно застосовується у різних науках, у тому числі в юриспруденції. Проте вона має безліч тлумачень. Одне із них передбачає характеристику діяльності органу влади (його ролі, призначення, цілей, завдань, властивостей). У доктрині зустрічається також, що категорія «функції» вживається для визначення сутності діяльності органу влади (її напрямів, видів, форм, методів здійснення тощо). Наявність різних критеріїв, що покладені в основу розуміння функцій, а також достатньо розгалужена та не зовсім конкретно визначена розробка цього питання на загальнонауковому рівні призводять до того, що значним колом авторів ці критерії безпідставно зводяться у постулат відповідно до їх наукових інтересів, кінцевих цілей, а також з інших причин.

Сучасне розуміння функцій дипломатичної служби взагалі, та забезпечення національних інтересів і міжнародної безпеки зокрема ще не були в науковій літературі об'єктом спеціального дослідження. Хоча функції влади взагалі, функції держави, функції органів місцевого самоврядування, інших органів влади, досліджувались багатьма вченими. У науці радянського будівництва існував підхід до визначення функцій, згідно якого вони ототожнювались по суті із способами (формами і методами) прояву їх активності, життєдіяльності (нормотворчість, управління, контроль, координація, планування, тощо) [3, с. 60]. Уявляється, що в науці вже є достатній потенціал для того, щоб шляхом аналізу наукових поглядів щодо визначення функцій, дослідити та розкрити функції дипломатичної служби на сучасному етапі розвитку української державності. Однак для цього необхідно виробити єдине розуміння функцій дипломатичної служби взагалі та конкретно обраного органу, яким вона представлена (наприклад, Міністерства закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонних дипломатичних установ України). Як зазначає відомий науковець-правник Н. І. Матузов, будь-яке визначення повинно вбирати в себе не всі, а лише більш суттєві риси відображуваного явища, які притаманні лише такому явищу [4, с. 89]. Тому визначення функцій дипломатичної служби та дослідження кожної з них повинно охоплювати усі важливі аспекти функціонування дипломатичної діяльності та відзначити їх роль та призначення, обумовлювати характер та обсяг їх предметів відання та повноважень, які входять до компетенції кожного органу дипломатичної служби.

Без належного теоретичного осмислення питання про функціональне спрямування дипломатичної служби та її органів складно позначити пріоритетні напрями діяльності, наприклад, як забезпечення національних інтересів та міжнародної безпеки. Функції дипломатичної служби слід визначити як провідні напрями в діяльності її органів. У

функціях виражається цільовий вплив дипломатичної діяльності. Тобто під функціями дипломатичної служби можна розуміти і цілі, які ставить така служба перед її органами, і основні напрями її діяльності, і правові засоби, які застосовуються для досягнення поставлених цілей. Кожна функція як певний вид діяльності має свою сферу дії та здійснюється відповідними методами. Функції дипломатичної служби відображають її зміст та у певній мірі характеризують її сутність. Тому головне завдання у цьому дослідженні полягає у тому, щоб ґрунтуючись на законодавчих положеннях, виділити та розкрити зміст найбільш суттєвих функцій дипломатичної служби. Використовуючи дедуктивний метод пізнання, який полягає у переході від загальних питань (дослідження функцій держави) до окремих (дослідження функцій дипломатичної служби) можна чітко виділити та розкрити сутність останніх. Так, функції держави визначають як основні або головні напрями [5, с. 60; 6, с. 36], головні сторони [4, с. 30], основні форми [7, с. 256], частини її діяльності [8, с. 6] тощо. Функції державної влади визначають, як передбачені конституцією та законами напрями або види її здійснення. Під функціями управління розуміють найбільш стійкі, відносно самостійні, типові, загальні види діяльності, або відносно самостійні і однорідні частини змісту управління діяльності, або ролі, які виконує окремий орган влади. Функціями місцевого самоврядування називають основні напрями муніципальної діяльності статутно оформлених структур і органів, основні сторони його соціально-політичного призначення, що знаходять свій вияв у конкретних напрямках діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів, або напрями діяльності територіальної громади, що характеризують зміст її самоврядної (муніципальної) діяльності, тобто діяльності щодо вирішення питань місцевого значення [9, с. 18–19]. Важливо також конкретизувати, що функції дипломатичної діяльності опосередковують зміст та форми діяльності її органів, які тісно взаємопов'язані між собою і практично не існують одне без одного: зміст завжди реалізується в певній формі, а кожна форма діяльності наповнюється відповідним змістом. Безумовно, форма і зміст діяльності мають деяку самостійність і перебувають у певному співвідношенні. У деяких випадках функції дипломатичної служби можуть визначатися як напрями її здійснення. Відповідно до цього, функції дипломатичної служби слід називати, насамперед, напрямками і видами її здійснення. При цьому необхідно виходити з того, що напрями характеризують переважно зміст діяльності відповідних суб'єктів, а види – її форми. При визначенні функцій дипломатичної служби лише як напрямів діяльності не відображаються достатньою мірою особливості таких функцій у співвідношенні з функціями інших видів служб, які мають власний прояв у специфічних формах (видах). Тому, визначаючи функції дипломатичної служби, слід урахувати специфіку цього виду служби та характер завдань, які постають перед нею (забезпечення захисту національних інтересів України, забезпечення міжнародної безпеки, координація діяльності державних органів щодо забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу та ін).

Одним із суттєвих аспектів дослідження функцій дипломатичної служби, як напрямів і видів її здійснення є з'ясування мети та завдань згідно з якими відповідні суб'єкти здійснюють дипломатичну діяльність. На це питання відповідає соціальне призначення дипломатичної служби. Тільки своїм соціальним призначенням можна пояснити неординарний комплекс її функцій (служіння українському народу; забезпечення національних інтересів та міжнародної безпеки; здійснення зовнішньополітичної діяльності держави; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері міжнародних відносин та ін.). Глибоке розуміння функцій дипломатичної служби розкриває не лише напрями і види її здійснення, а й сукупність засобів вирішення і досягнення цілей органами дипломатичної служби, практичний прояв їх соціального призначення. Завдання і мета дипломатичної служби – це захист національних інтересів у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян за кордоном. Як зазначає Є. І. Григоренко «Україна має вживати всіх заходів щодо належної реалізації та забезпечення прав і свобод людини, адже вона взяла на себе суттєві зобов'язання у цьому напрямі» [10, с. 170]. Тому, саме орієнтація на вирішення означених вище потреб громадян є свідченням соціальної спрямованості діяльності дипломатичної служби та забезпечення національних інтересів і міжнародної безпеки як її функціонального спрямування.

Таким чином, можна визначити, що в цілому функції дипломатичної служби: 1) забезпечують національні інтереси та міжнародну безпеку; 2) охоплюють основні аспекти соціальної спрямованості дипломатичної діяльності та її призначення щодо вирішення питань, які віднесені до її відання; 3) характеризують матеріальний зміст діяльності системи органів дипломатичної служби.

Функції та принципи дипломатичної служби, що регламентовані Законом України «Про дипломатичну службу», момент набрання чинності якого відбудеться 18 грудня 2018 року, дещо зазнали змін у порівнянні з Законом України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року. Однак, наприклад, принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина залишився незмінним урахувавши визнання Україною на конституційному рівні людини як найвищої соціальної цінності, що «вимагає від держави при здійсненні державної політики та вирішенні будь-яких питань державного та суспільного життя ставити людину у пріоритетне становище стосовно будь-яких інших цінностей. Крім цього назване конституційне положення встановлює взаємопов'язану структуру таких цінностей, а саме: життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість, безпека» [2, с. 161]. До речі, новоприйнятим Законом України «Про дипломатичну службу» уперше встановлено, що принципами дипломатичної служби є також принципи, що закріплені у Законі України «Про державну службу». У свою чергу, останнім Законом відзначено, що до принципів державної служби належить принцип верховенства права, під яким розуміється забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначає зміст та спрямованість виконання завдань та функцій держави. У цьому разі найбільш прийнятною та доречною функцією держави за засобами її діяльності є законодавча функція, адже вона спрямована на втілення конституційного принципу пріоритетності прав і свобод людини та громадянина в законах; за сферами (об'єктами) діяльності цивілізованої держави належної уваги заслуговує політична (дипломатична) функція держави, яка спрямована на «установлення і підтримання дипломатичних відносин відповідно до загальноновизнаних норм та принципів міжнародного права» [2, с. 27].

Визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина одним із основних принципів дипломатичної служби обумовлено тим, що він є одним із принципів державної діяльності та її функціональним спрямуванням, тому у

цьому контексті питання розвитку конституціоналізму в нашій державі не стоять осторонь. Запорукою формування конституціоналізму на демократичних засадах, створення необхідних умов для поступового розвитку правової державності із забезпеченням реалізації принципу верховенства права є сучасний парламентаризм [11, с. 77]. Ураховуючи цей беззаперечний факт, Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development, USAID) цього року провадить 10-те дослідження (травень-жовтень 2018 року) з приводу ефективності діяльності українського парламенту, а саме виконання ним основних функцій. USAID цього разу дійшло висновку про те, що основна функція парламенту – законодавча повинна реалізовуватися відповідно до правових стандартів ЄС [12]. У цьому разі рівень забезпечення верховенства права та повага до прав людини та основоположних свобод повинен підвищуватися в умовах плідного співробітництва України та наднаціонального утворення – ЄС [14, с. 166]. Додержуючись означеного спрямування та ставлячи собі за мету удосконалення національного законодавства, яке відповідатиме вимогам часу та потребам українського суспільства, вітчизняне державотворення знає змін у напрямі до формування ефективної системи дипломатичної служби, діяльність якої спрямована на захист прав та інтересів громадян України, а служіння Українському народу, забезпечення національних інтересів та забезпечення міжнародної безпеки України, забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями є основними функціями органів дипломатичної служби.

Також відзначимо, що для прийняття зважених необхідних рішень в інтересах громадян України, для забезпечення їх прав та свобод, на виконання заявленого спрямування держави про пріоритет прав та свобод людини та громадянина як основного принципу дипломатичної служби, важливе місце займає спроможність держави, її законодавчого органу встановити та утримати консенсус у суспільстві та у цих межах збалансувати державну політику у сфері дипломатичної діяльності. У цьому разі уваги заслуговують результати проведення Міжнародної конференції «Зміцнення наглядової функції парламенту у країнах Східного партнерства», яка проходила 14 листопада 2018 року у Верховній Раді України [14], у ході якої було вирішено спрямувати подальший курс України у напрямі до забезпечення реформування усіх сфер суспільного життя, включаючи реформування сектору безпеки, створення законодавчих умов у напрямі інтеграції України в Європейський політичний, економічний, правовий, безпековий простір, а також здійснення установчих та контрольних повноважень відповідно до Основного Закону нашої держави.

Надалі звертаємо увагу, що стаття 5 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року серед функцій дипломатичної служби виокремлює захист національних інтересів України, її громадян у сфері міжнародних відносин. Натомість стаття 7 Закону України «Про дипломатичну службу», який набуває чинності у грудні 2018 року до основних функцій дипломатичної служби відносить забезпечення національних інтересів та міжнародної безпеки України, служіння українському народові. Таке формулювання на наш погляд є значно виваженим (у порівнянні з попереднім) та обумовленим геополітичним станом, політичним розвитком держави, рівнем захищеності інтересів суспільства, що впливає на співвідношення стратегічних цілей держави, її воєнних та політико-дипломатичних спроможностей, а також пояснюється ухваленням у нещодавньому минулому Закону України «Про національну безпеку України», яким приділена значна увага питанням безпеки різних видів та національним інтересам України, як життєво важливим інтересам людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Таким чином, набрання чинності новим Законом України «Про дипломатичну службу» 19 грудня 2018 року, подальше ухвалення на його основі підзаконних нормативно-правових актів, що повинні бути спрямовані на реалізацію положень Закону повинно надати змогу та привести до комплексного реформування дипломатичної служби із врахуванням позитивного досвіду іноземних держав і забезпечити єдність підходів у правовому регулюванні особливостей дипломатичної служби як окремого специфічного виду державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про дипломатичні службу : Закон України від 7 червня 2018 року № 2449-VIII / Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 26. – Ст. 219.
2. Держава у правовому вимірі : навч. посіб. у питаннях і відповідях / Т. Є. Кагановська, Є. І. Григоренко, Я. О. Григоренко, О. С. Передерій : за ред. Т. Є. Кагановської. – Х. : Право, 2013. – 586 с.
3. Корнієнко М. Функції рад як наукова категорія / М. Корнієнко // Радянське право. – 1990. – № 4. – С. 60–63.
4. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. академии права, 2004. – 512 с.
5. Чарданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для ВУЗов / А. Ф. Чарданцев. – М.: Юрайт-М, 2002. – 432 с.
6. Основи загальної теорії держави : навчальний посібник / Т. Є. Кагановська, Є. І. Григоренко. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2016. – 108 с.
7. Нерсесян В. С. Общая теория права и государства / В. С. Нерсесян. – М., 2000. – 200 с.
8. Манохин В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 105 с.
9. Батанов О. В. Функції муніципальної влади: поняття та класифікація / О. В. Батанов // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 17–29.
10. Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики : монографія / Є. І. Григоренко. – Х. : Право, 2010. – 280 с.
11. Кузьменко О. В. Сучасний парламентаризм у контексті формування конституціоналізму на демократичних засадах / О. В. Кузьменко, Я. О. Григоренко / Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2018. – Вип. 25. – С. 72–77.
12. У Верховній Раді представлено результати опитування народних депутатів України 8-го скликання щодо здійснення Парламентом його функцій від 31 жовтня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/163777.html>
13. Кузьменко О. В. Імплементация міжнародних стандартів у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання в Україні / О. В. Кузьменко, Я. О. Григоренко // Підприємництво, господарство, право. – 2018. – № 10. – С. 166–170.