

УДК 342.951:327.7(477)

DOI 10.32755/sjlaw.2025.03.070

Хачатрян А. А.,

аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності,
Центральноукраїнський державний університет
імені Володимира Винниченка,
м. Кропивницький, Україна
ORCID: 0000-0002-7726-7657

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ І ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЧЕСНИХ КОНСУЛІВ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів і принципів взаємодії почесних консулів іноземних держав з органами публічної влади. Обґрунтовано необхідність нормативного уточнення їхньої діяльності з огляду на зростання ролі консульських інститутів у процесах розвитку міжнародного співробітництва, економічної дипломатії, захисту прав громадян і реалізації гуманітарних ініціатив.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, консульська діяльність, МЗС України, міжнародне співробітництво, нормативне регулювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, почесні консули іноземних держав, принципи взаємодії, публічна адміністрація.

Постановка проблеми. Розвиток міжнародного співробітництва супроводжується активізацією участі почесних консулів іноземних держав у процесах налагодження зовнішніх зв'язків, просуванні економічних, культурних, гуманітарних та інвестиційних ініціатив. Почесні консули, на відміну від штатних дипломатичних представників, мають специфічний правовий статус, що поєднує виконання представницьких функцій з інтеграцією в національне правове середовище приймаючої держави.

Складність суб'єктного складу, багаторівнева структура органів публічної адміністрації та специфіка функцій почесних консулів потребують системного дослідження адміністративно-правових засад їх взаємодії. МЗС України здійснює акредитацію, організаційний супровід, координацію та контроль за діяльністю почесних консулів. Водночас залишається низка нерегульованих аспектів, зокрема щодо обсягу повноважень почесних консулів, порядку їхньої взаємодії з органами вико-

навчої влади і органів місцевого самоврядування, розмежування функціональних обов'язків з постійними дипломатичними представництвами, а також гарантій правового захисту у разі перевищення повноважень або зловживання статусом.

У цьому контексті необхідним є формування оптимальної адміністративно-правової моделі взаємодії почесних консулів з органами публічної влади України. Передбачається уточнення правового статусу, встановлення чітких процедур акредитації, моніторингу, визначення алгоритмів комунікації з органами влади, формулювання пропозицій щодо вдосконалення нормативної бази з урахуванням міжнародних стандартів і практик у цій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового регулювання діяльності почесних консулів іноземних держав, а також особливості їхньої взаємодії з органами публічної влади залишаються у фокусі уваги вітчизняної правничої науки. Серед українських науковців, які зробили вагомий внесок у вивчення структури та функціонування дипломатичних і консульських установ, варто відзначити В. І. Муравйова, К. В. Балабанова, В. М. Шевченка. У їхніх працях розкриті основи організації дипломатичної служби, особливості її правового статусу, механізми формування та реалізації консульських повноважень, зокрема за участю почесних консулів.

Окрему увагу правовому статусу іноземців та процедурним аспектам діяльності іноземних представників, зокрема почесних консулів, приділяють О. В. Дзера та В. К. Гіжевський. У межах аналізу адміністративно-правового регулювання значний інтерес становлять праці А. С. Довгера, Ю. М. Тодики, в яких розглядається нормативне забезпечення повноважень консулів, особливості взаємодії з виконавчими органами. У межах національного правового простору проблематика функціонування почесних консулів у взаємозв'язку з органами влади досліджувалася у працях М. В. Трофименка, О. С. Висоцької, Л. Г. Грицай.

Метою статті є визначення та комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів і принципів взаємодії почесних консулів іноземних держав з органами публічної влади

в Україні, а також обґрунтування практичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативного регулювання цієї сфери відповідно до сучасних викликів і європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Визначальними особливостями всіх адміністративно-правових відносин є їхній суб'єктний склад і публічність сфери реалізації, де превалюють державні інтереси та застосовуються імперативні методи юридичного впливу. Водночас мають повною мірою відбиватися міжнародно-правові приписи та конституційні положення щодо демократичного людиноцентрованого підходу в публічному адмініструванні. «Служіння народу» та забезпечення прав людини і громадянина визначаються фундаментом та основним спрямуванням правозастосовної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У цьому контексті звернемося до питання взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з почесними консулами іноземних держав, яка окрім специфіки вітчизняного правового поля обов'язково враховує відповідні міжнародні правові стандарти міждержавної співпраці.

Розглянемо ланки взаємодії представлених в ієрархії суб'єктами публічної адміністрації від центральних органів виконавчої влади до місцевого рівня. Низка таких державних інституцій внесена одночасно до різних ланок, зумовленої їхньою компетенцією відповідно до чинного законодавства з урахуванням конкретних напрямів співпраці з почесними консульськими посадовими особами. Безпосередньо йдеться про МЗС України і структурні підрозділи цього зовнішньополітичного відомства, які вчиняють визначальний вплив на організацію та здійснення консульської діяльності, та інші дотичні процеси сфери міжнародних відносин.

Поряд із закордонними дипломатичними установами та представництвами МЗС України на території країни міністерство утворює систему органів дипломатичної служби. Здійснює свої повноваження безпосередньо та через інші названі органи, напрямку контролює їхню діяльність [1] з метою належного формування і реалізації засад державної зовнішньої політики, прописаних у нормах Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Передбачено, що наша єв-

ропейська країна здійснює відкриту політику, прагне рівноправного співробітництва із заінтересованими партнерами з урахуванням гарантування безпеки, суверенітету та захисту територіальної цілісності [2]. Найважливішим є забезпечення дипломатичними та іншими засобами: національних інтересів і безпеки; інтеграції в європейський простір з набуттям членства в ЄС; розширення міжнародного співробітництва і створення сприятливих зовнішньополітичних та економічних умов для розвитку; захисту прав, свобод і законних інтересів громадян за кордоном.

В аналізованих аспектах окрема важлива роль відводиться трьом суб'єктам взаємодії – представництвам МЗС України в таких містах, як Львів, Ужгород, Одеса, які співпрацюють з відповідними почесними консулами за спільним округами їхньої роботи. Ці органи утворюються Кабінетом Міністрів України і підпорядковуються МЗС України з метою сприяння розвитку дружніх відносин з іноземними державами, розширенню міжнародних зв'язків і туризму; надання допомоги іноземним консульським установам у виконанні ними функцій; координації діяльності державних органів у сфері зовнішніх відносин для забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу України [3].

Меншою мірою, ніж з представництвами та структурними підрозділами МЗС України, але почесні консульські посадові особи систематично налагоджують тісні зв'язки з іншими центральними та територіальними органами виконавчої влади відповідно до їхньої компетенції. Адміністративно-правовий статус цих суб'єктів владних повноважень закріплено в нормах Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 [4; 5], а також низки відповідних профільних підзаконних актів. Консули та підпорядковані консульські установи за певних об'єктивних обставин і умов здійснюють взаємодію у політико-громадській, публічно-сервісній та інформаційній сферах.

В означених проблемах важливе значення має система органів МВС України, оскільки реалізовані завдання мають спеціалізований характер на нормотворчому і правозастосов-

ному рівні. Насамперед, міністр внутрішніх справ України, голова Державної міграційної служби України та голова Національної поліції України погоджують Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затвердженого наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591. Керовані ними підрозділи напряду беруть участь у забезпеченні організаційно-безпекового підґрунтя діяльності почесних консульських осіб, про що наголошувалося раніше в нашій дисертаційній роботі.

Місцеві органи публічної влади також долучені до консульської сфери, насамперед місцеві державні адміністрації, які представляють виконавчу владу в областях і районах, м. Києві, а також міські, районні, обласні ради при реалізації загальної компетенції та делегованих повноважень. У галузі міжнародних відносин ними реалізуються завдання щодо [6; 7]: забезпечення повного і вчасного виконання міжнародно-правових зобов'язань; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму та ін.; укладення договорів з іноземними партнерами про співробітництво, угоди про міжнародне територіальне співробітництво; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам юридичних осіб незалежно від форм власності; організації прикордонної і прибережної торгівлі; внесення до державних органів пропозиції із залучення іноземних інвестицій.

Отже, наведені широкі повноваження дозволяють співпрацювати таким суб'єктам владних повноважень з почесними консулами за розгалуженими питаннями державно-стратегічного та індивідуального змісту. Особливе значення має сприяння розвитку міжнародного територіального співробітництва і забезпечення виконання зобов'язань за міжнародними договорами як ключові аспекти реалізації державної регіональної політики. З іншого боку, досягається високий рівень налагодження окремих доволі стійких взаємовигідних міждержавних і міжособистісних зв'язків економічного, культурного, безпекового, соціально-гуманітарного та іншого характеру.

У кінцевому підсумку систему суб'єктів взаємодії представників публічної адміністрації з почесними консулами іноземних держав доцільно подати у такому вигляді:

1) суб'єкти державно-управлінської ланки (центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні органи, посадові та службові особи, а також інші суб'єкти публічної адміністрації, які відповідно до компетенції надають можливість більш ефективно і якісно здійснювати консульську діяльність);

2) суб'єкти загальноорганізаційної ланки (уповноважені структурні підрозділи МЗС України та МВС України, Департамент державного протоколу МЗС України, місцеві державні адміністрації, де розташовані почесні консульські установи, за взаємодії з якими формується і розвивається стабільне організаційно-правове поле для легалізації й забезпечення належного функціонування іноземних почесних консулів і консульські установи в Україні);

3) суб'єкти міжнародно-правової ланки (уповноважені структурні підрозділи МЗС України, територіальні департаменти МЗС України, Представництва МЗС України на території України, які у формі регулювання, координації, контролю, інформування тощо сприяють реалізації належним чином консульських функцій);

4) суб'єкти адміністративно-територіальної ланки (місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, розташовані у відповідних консульських округах, які сприяють налагодженню міждержавного співробітництва на регіональному та місцевому рівнях, а також відповідно до загальних компетентностей допомагають здійсненню консульської діяльності).

У загальній сукупності й за багатоманітними функціональними поєднаннями наведені суб'єкти взаємодії реалізують відповідні різнонаправлені зв'язки з почесними консульськими посадовими особами та консульськими установами. Перший напрям у дозвільно-акредитаційній та контрольній сфері детально розглянутий раніше із залученням загальноорганізаційної ланки. Адміністративно-правові засади в питаннях набуття, зміни, реалізації та припинення правового статусу консулів закріплено першочергово в Положенні про почесних кон-

сулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затвердженого наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591. Організаційно-функціональний напрям охоплює основні аспекти здійснення організаційного, фінансового, матеріально-технічного, іншого забезпечення консульської діяльності.

Міжнародно-дипломатичний напрям на загальнодержавному рівні реалізують суб'єкти міжнародно-правової ланки взаємодії, на регіональному – адміністративно-територіальна. Ця сфера охоплює найбільший законодавчий блок, оскільки стосується базових питань сприяння забезпеченню реалізації, зокрема державної політики з євроінтеграції, міжнародних відносин і державної регіональної політики, де активними учасниками є й почесні консули. Варто виокремити закони України «Про міжнародні договори України», «Про дипломатичну службу»; Консульський статут України, затвердженого Указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94; Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281; консульські конвенції (угоди).

Робота почесних консулів має найрізноманітніше забарвлення, коли не перебування на дипломатичній та державній службі дозволяє самостійно й ініціативно винаходити певні види, методи і способи реалізації повноважень. До їхнього кола спілкування входять громадяни, представники владних і бізнесових структур, громадські активісти тощо. З урахуванням цього чітко виявляється політико-громадський напрям, коли привалює кооперативна форма у співпраці з органами публічної влади. Звичайно, консулам не дозволено активна політична діяльність, оскільки йдеться про участь в управлінні державними і суспільними справами через постійну участь в інститутах громадянського суспільства.

Аналізовані зв'язки побудовані на певних основоположних началах і здійснюються з урахуванням виразних і зрозумілих правил. Отже, принципи взаємодії почесних консулів з органами публічної влади мають загальний і спеціальний розріз. Загальні принципи розкривають підґрунтя співпраці консульських

службовців як суб'єктів адміністративно-правових відносин, які реалізують правовий статус як зацікавлених громадян (іноземців), зокрема учасників інститутів громадянського суспільства. З-поміж вказаних необхідно виокремити: верховенство права, законність, соціальна довіра та взаємоповага, ефективність, раціональність, інформаційна відкритість, прозорість, підзвітність та підконтрольність.

Спеціальні принципи окреслюють базові правила паритетних взаємин почесних консулів як суб'єктів міжнародного права і акредитованих органами публічної влади України представників іноземних держав, які реалізують спеціальний адміністративно-правовий статус при організації та здійсненні консульських функцій. Ключового значення набувають такі засади:

1) міжнародне співробітництво і виконання міжнародно-правових зобов'язань – обов'язок суб'єктів взаємодії розвивати та підтримувати стійкі міждержавні дружні, добросусідські відносини у найрізноманітніших сферах реалізації спільних національних інтересів відповідно до принципів і цілей ООН, а також на засадах рівності та справедливості дотримуватися і неухильно виконувати міжнародно-правові зобов'язання;

2) суверенна рівність держав – незалежність суб'єктів взаємодії як представників відповідних держав у міжнародних відносинах і рівність застосування норм міжнародного права;

3) пріоритет міжнародних договорів – виконання суб'єктами взаємодії міжнародних договорів і віддавання їм переваги, якщо вони встановлюють інші правила порівняно з чинними актами вітчизняного законодавства;

4) відстоювання національних інтересів України та іноземних держав – забезпечення збереження та примноження життєво важливих матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей українського народу є першоосновою для налагодження міжнародних відносин суб'єктами взаємодії, а також подібних національних інтересів іноземних держав, якщо вони не суперечать відповідній державній політиці України;

5) загальна повага, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – розвиток міждержавної взаємодії виключно в демократичному режимі визнання органами публічної

адміністрації обов'язків з юридичного гарантування дотримання, виконання та захисту фундаментальних прав і свобод людини та конституйованих правових можливостей громадянина.

Висновки. З урахуванням проведеного аналізу можна стверджувати, що взаємодія почесних консулів іноземних держав із суб'єктами публічної адміністрації України здійснюється на основі багаторівневої моделі, що охоплює центральні та місцеві органи виконавчої влади, структурні підрозділи МЗС. Система адміністративно-правового регулювання взаємодії визначається чітким розмежуванням повноважень між різними ланками публічної адміністрації: державно-управлінською, загальноорганізаційною, міжнародно-правовою та адміністративно-територіальною. Кожен із рівнів забезпечує функціональний внесок у процес організації, координації й контролю консульської діяльності.

Адміністративно-правові відносини між почесними консулами й органами публічної влади охоплюють питання акредитації, організації роботи, взаємодії у сферах безпеки, міграції, надання адміністративних послуг, реалізації громадських ініціатив, захисту прав та інтересів громадян. Місцеві державні адміністрації сприяють розвитку міжнародного співробітництва, укладенню договорів з іноземними партнерами, залученню інвестицій, а також забезпечують виконання міжнародно-правових зобов'язань України.

Усі форми взаємодії будуються на низці загальних і спеціальних принципів: верховенства права, законності, ефективності, прозорості, підзвітності, соціальної довіри, міжнародного співробітництва, дотримання прав і свобод людини. Отже, ефективність адміністративно-правового механізму взаємодії почесних консулів іноземних держав і органів публічної влади в Україні значною мірою визначає якість реалізації зовнішньої політики, рівень міжнародного партнерства та імідж України як відкритої, демократичної та відповідальної держави.

Список використаних джерел

1. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
3. Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 1050. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2002-п#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
5. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 20.05.2025).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 20.05.2025).

Khachatryan A.,

PhD student of the Department of Law
and Law Enforcement Activity,

Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State University,
Kropyvnytskyi, Ukraine

ORCID: 0000-0002-7726-7657

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS AND PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN HONORARY CONSULS OF FOREIGN STATES AND PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

The article presents a comprehensive analysis of the administrative and legal mechanisms and principles governing the interaction between honorary consuls of foreign states and public authorities in Ukraine. The author explores the specific legal status of honorary consuls, who, unlike regular diplomatic representatives, perform representational functions on behalf of foreign states while being integrated into the national legal environment of the host country. The growing significance of honorary consuls in international cooperation, economic diplomacy, pro-

tection of citizens' rights, and the implementation of humanitarian initiatives underlines the necessity for clearer legal regulation of their activities.

The study systematizes the entities of public administration involved in this interaction, classifying them into four levels: state-administrative, general-organizational, international-legal, and administrative-territorial. Each level contributes to various aspects of interaction, including accreditation, oversight, organizational support, implementation of international treaties, and facilitation of foreign economic relations at the local level. Particular emphasis is placed on the role of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, which acts as the main coordinating body for the activities of honorary consuls by regulating, approving internal provisions, and cooperating with other public authorities.

The article distinguishes between general principles of interaction (rule of law, legality, efficiency, transparency, publicity, accountability, and observance of human rights) and specific principles arising from the international legal status of honorary consuls, such as international cooperation, sovereign equality of states, primacy of international treaties, protection of national interests, and legal safeguards.

Key words: administrative and legal status, consular activity, foreign ministry of Ukraine, honorary consuls, interaction principles, international cooperation, local self-government bodies, normative regulation, public administration, state executive authorities.

References

1. Ukraine (2018), On the diplomatic service : Law of Ukraine dated June 7, 2018. № 2449-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (accessed 20 May 2025).
2. Ukraine (2010), On the Principles of Domestic and Foreign Policy : Law of Ukraine dated July 1, 2010 № 2411-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (accessed 20 May 2025).
3. Ukraine (2002), On approval of the Regulations on the Representation of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the territory of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 25, 2002 № 1050, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2002-п#Text> (accessed 20 May 2025).
4. Ukraine (2011), On Central Bodies of Executive Power: Law of Ukraine dated March 17, 2011 № 3166-VI, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (accessed 20 May 2025).
5. Ukraine (2011), On approval of the Model Regulation on territorial bodies of the ministry and other central executive body : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 25, 2011, № 563, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п#Text> (accessed 20 May 2025).
6. Ukraine (1999), On Local State Administrations : Law of Ukraine dated April 9, 1999 № 586-XIV, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (accessed 20 May 2025).
7. Ukraine (1997), On Local Self-Government in Ukraine : Law of Ukraine dated May 21, 1997 № 280/97-BP, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вп#Text> (accessed 20 May 2025).