

правопорушення. Такий захід реально сприятиме забезпеченню законності як налюбій стадії адміністративної справи.

Висновки. Механізм вдосконалення законодавства, що регулюють порядок здійснення провадження у справах про адміністративне правопорушення, повинен мати послідовний та комплексний підхід щодо його вирішення. Перманентне оновлення всього інституту адміністративного юрисдикційного провадження так і його окремих складових, що охоплюється їх спільною метою - забезпечення законності в порядку оскарження рішень в справах про адміністративні правопорушення, саме це додатково сприятиме формуванню правової держави, реалізації принципу верховенства права та створення громадянського суспільства.

Список використаних джерел: 1. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навчальний посібник] / Перепелюк В.Г. – Чернівці : Рута, 2003. 2. Голосніченко І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. 2002. - № 2. - С. 27. 3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до N 51, ст.1122. 4. Конституція України Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 30, ст. 141. 5. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 35-36, N 37, ст.446. 6. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ № 185 МВС України від 22 лютого 2001р. 7. Про затвердження Інструкції з організації провадження та діловодства у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху: Наказ № 1217 від 22 жовтня 2003 р. 8. Матеріально –правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: 12.00.07 / Иванов Виктор Васильевич. – Одесса, 2001. – 191 с.

*Рецензент: к.ю.н., доцент Анохіна Л. С.
Стаття надійшла до друку: 9 лютого 2010 р.*

Федчишин С. А.,
аспірант

УДК: 341.7 : 342.9

ДИПЛОМАТИЧНІ ПРЕДСТАВНИЦТВА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. Досліджуються особливості організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів як в межах так і поза межами ЄС, а саме їх функцій, організаційна структура, взаємодія з загальносоюзними закордонними місіями та деякі інші.

Ключові слова: дипломатичні представництва, ЄС, адміністративно-правовий аспект.

Аннотация. Исследуются особенности организации и деятельности дипломатических представительств стран-членов в границах и вне ЕС, а именно их функции, организационная структура, взаимодействие с общесоюзными зарубежными миссиями и некоторые другие.

Ключевые слова: дипломатические представительства, ЕС, административно-правовой аспект.

Annotation. Features of the organisation and activity of diplomatic representatives of member countries in borders and out of EU, namely their functions, organizational structure, interaction with all-union foreign missions and some other are researched.

Key words: diplomatic representatives, EU, administrative-law aspect.

Постановка проблеми. В умовах реформування державного управління в Україні, у тому числі управління закордонними справами, особливого значення набуває досвід організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів ЄС. Насамперед, це зумовлюється позитивними здобутками реформ дипломатичної служби, що сьогодні мають місце в європейських державах (Великій Британії, Італії, Франції, ФРН та ін.), а також тим, що інтеграцію до ЄС проголошено пріоритетним напрямком зовнішньої політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості організації дипломатичного апарату ЄС, основні напрямки та форми його діяльності стали предметом досліджень багатьох українських та зарубіжних вчених, а саме Х. Батори, М. Брутера, С. Дюка, Т. Зонової, С. Кашкіна, М. Микієвича, Д. Спенса, К. Рани, С. Расмуссена, Б. Хоккінга та ін. Проте, головну увагу в їх роботах приділено аналізу питань загальносоюзного зовнішньополітичного апарату ЄС. При цьому, незважаючи на роль дипломатичних представництв країн-членів ЄС як провідних органів національних дипломатичних служб, проблеми їх організації та діяльності залишаються малодослідженими.

Мета статті полягає в розкритті окремих особливостей організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів як в межах, так і поза межами ЄС, їх функцій, організаційної структури, взаємодії з загальносоюзними закордонними місіями та деяких інших.

Виклад основного матеріалу. Розкриття цих питань передбачає врахування положень основних установчих договорів ЄС, зокрема Маастрихтського договору від 1992 р. та Договору про Європейське Економічне Співтовариство від 1957 р., який із набранням чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору перейменовано в Договір про функціонування Європейського Союзу [6].

Зупинимось більш докладно на деяких положеннях вказаних договорів, які безпосередньо стосуються проблем, що розглядається в

статті. Так, у ст.ст. 3-6 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплено виключну, спільну і допоміжну компетенції ЄС. До виключної компетенції ЄС віднесено: митний союз, встановлення правил конкуренції для внутрішнього ринку, валютну політику, спільну політику у сфері рибництва та збереження морських біологічних ресурсів, спільну торгівельну політику.

Питання зовнішньої політики та політики безпеки віднесені до спільної компетенції ЄС та країн-членів (поряд з такими сферами як внутрішній ринок, економічне співробітництво, сільське господарство, охорона навколишнього природного середовища, транспорт, енергетика та деякі інші).

Згідно із ч.3 ст. 24 Маастрихтського договору країни-члени повинні підтримувати зовнішню політику та політику безпеки ЄС й узгоджувати з нею власну діяльність у цій сфері. Щодо відповідного дипломатичного апарату ЄС, то він представлений Європейською комісією в особі її віце-президента – Високого представника ЄС із спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. При цьому, для обслуговування загальносоюзної зовнішньополітичної діяльності створюється загальноєвропейська дипломатична служба – Європейська служба закордонних справ (European External Action Service).

Що стосується виключної компетенції країн-членів ЄС, то до неї включаються такі сфери: охорона здоров'я, промисловість, культура, туризм, освіта, спорт, молодіжна політика та підвищення кваліфікації, цивільний захист, адміністративне співробітництво. У цих сферах ЄС може лише підтримувати, зокрема фінансово, відповідну діяльність країн-членів у такий спосіб, щоб не порушити компетенцію останніх.

Як бачимо, інтеграція будь-якою країни до ЄС автоматично спричиняє делегування нею загальносоюзним органам повністю або частково повноважень у сфері економіки, оборони, зовнішньої політики, митній, валютній, природоохоронній, енергетичній, транспортній та інших сферах, що відповідно до ст.ст. 3, 4 Договору про функціонування Європейського союзу становлять виключну та спільну компетенцію ЄС.

У свою чергу, це суттєво впливає на організацію та діяльність дипломатичних представництв країн-членів ЄС, що відповідно відображається на їх адміністративно-правовому статусі. Зокрема, інтеграційні перетворення змушують, по-перше, переглянути функції, форми, методи роботи та організаційну структуру дипломатичних представництв країн-членів в інших країнах ЄС, а також, по-друге, визначити особливості організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів ЄС в третіх країнах, особливості їх взаємодії з закордонними місіями ЄС.

Перш ніж перейти до розкриття особливостей організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів в інших державах ЄС, звернемо увагу на те, що масштабні інтеграційні перетворення дали підстави деяким авторам (наприклад, А. Хенріксону) ставити під сумнів взагалі доцільність існування дипломатичних представництв в межах ЄС [7, с. 6]. Подібної позиції дотримується П. Аллот, який наголошує, що міждержавні відносини в ЄС сьогодні розвиваються вже «не на основі дипломатії, а на основі демократії» [8, с. 8]. На нашу думку, звичайно, не можна не враховувати того факту, що ряд питань двостороннього співробітництва перейшли до компетенції ЄС, однак, висновки про непотрібність дипломатичних представництв країн-членів в межах ЄС, вважаємо, сьогодні є передчасними.

Наведемо з цього приводу такі аргументи.

По-перше, Маастрихтський договір розподіляє компетенцію у сфері зовнішньої та оборонної політики між ЄС та країнами-членами, а отже прямо дозволяє останнім, хоч і з певними обмеженнями, проводити самостійну зовнішньополітичну діяльність. У зв'язку з цим звернемося до висновків О. Братберга, який у дослідженні «Двостороння дипломатія в Об'єднаній Європі: співіснування інституційних порядків» («Bilateral Diplomacy in an Integrated Europe: the Co-existence of Institutional Orders») підкреслює, що за період 1982-2006 рр. кількість співробітників дипломатичних представництв країн-членів в межах ЄС не лише не зменшилась, а в дипломатичних представництвах деяких країн навіть значно зросла (наприклад, Франції) [5, с. 16].

По-друге, країни-члени делегують органам ЄС не всю повноту повноважень у певних сферах (сільському господарстві, транспорті, енергетиці, охороні здоров'я та інших сферах), а лише їх частину. Це уможливило розвиток у цих галузях двостороннього співробітництва між державами в межах ЄС.

По-третє, існують певні сфери, які залишаються виключною компетенцією країн-членів, а саме промисловість, культура, туризм, освіта, спорт, молодіжна політика тощо. Відповідно виключною прерогативою держав-членів ЄС залишаються і зовнішні зносини у цих сферах. Окрім того, як слушно зазначають деякі вчені (А. Хенріксон та інші), що сферою виключно двостороннього співробітництва залишаються також міждержавні консульські зносини в межах ЄС [7, с. 7].

По-четверте, більшість науковців за правовою природою відносять ЄС до особливого роду наддержавного утворення, що наділене рисами як міжнародної організації так і держави з федеративним устроєм. При цьому, сьогодні ж навіть суб'єкти федерації окремих держав мають власні закордонні дипломатичні представництва (наприклад, ФРН, Канади) [4, с. 160-163; 10, с. 11].

Таким чином, на нашу думку, інтеграційні перетворення в Європі, хоч і змушують дипломатичні представництва країн-членів ЄС адаптуватись до нових умов та значно впливають на їх організацію та діяльність, проте не перешкоджають розвитку двосторонніх дипломатичних відносин та обміну дипломатичними представництвами між державами в межах ЄС. У цьому відношенні, відзначимо дослідження Б. Хоккінга та Д. Спенса «Міністерства закордонних справ в Європейському Союзі: інтеграція дипломатів» («Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats»), в якому автори влучно підкреслюють, що інтеграційні процеси зумовлюють виникнення так званих «інтра-європейської» та «екстра-європейської» дипломатії. Під першою розуміються дипломатичні зносини між країнами-членами в межах ЄС. Щодо другої, то вона зводиться до зовнішніх зносин країн-членів ЄС та загалом ЄС як самостійного утворення з третіми країнами [8, с. 8].

Розкриємо головні особливості дипломатичних представництв в межах ЄС.

По-перше, на їх організацію та діяльність значно впливає розмежування компетенції між ЄС та країнами членами. У зв'язку з цим певні функції дипломатичних представництв звужується, зокрема, налагодження двостороннього співробітництва в галузі економіки, сільського господарства, енергетики тощо. Деякі ж функції взагалі стають нетиповими. До них відносяться розвиток двостороннього співробітництва у митній, валютній сфері, сфері рибництва й захисту морських природних ресурсів та інших сферах, що віднесені до виключної компетенції ЄС (ст. 3 Договору про функціонування Європейського союзу).

При цьому, як наголошується в адміністративно-правовій літературі, функції будь-якого органу державного управління («динаміка») перебувають у діалектичній єдності з його організаційною структурою («статикою»). Зокрема, характер завдань органу управління безпосередньо визначає його функції, які лежать в основі створення організаційної структури органу, яка, у свою чергу, є засобом реалізації цих функцій, безпосередньо та активно впливає на ефективність цієї реалізації [1, с. 23, 105]. Відповідна взаємна залежність функцій і організаційної структури характерна й для дипломатичних представництв країн-членів в межах ЄС, звуження функцій яких сьогодні безпосередньо відбивається на їх організаційній структурі. Так, нетиповими для дипломатичних представництв стають відділи з фінансових питань, з питань рибництва, пов'язаного з захистом морських природних ресурсів тощо.

Наведемо для прикладу організаційну структуру деяких дипломатичних представництв в межах ЄС. Зокрема, дипломатичне представництво ФРН в Іспанії складається з канцелярії посла, політичного, консульсько-правового відділу, відділу економіки, праці і соціальної політики, культурного співробітництва та преси [12]. Організаційна структура дипломатичного представництва Ірландії в Польщі представлена канцелярією посла, політичним, економічним, консульським відділом, відділом преси, сільського господарства, продовольства, а також адміністративним відділом [13].

По-друге, водночас країни-члени ЄС ставлять перед органами власної дипломатичної служби, у тому числі дипломатичними представництвами нові завдання та функції, зокрема, щодо поглиблення та розвитку європейської інтеграції. Так, наприклад, у ст. 1 Акту «Про закордонну службу» ФРН від 30.08.1990 р. одним з завдань німецької дипломатичної служби визначено «розбудову Об'єднаної Європи». Для виконання таких функцій у складі дипломатичних представництв утворюються відповідні підрозділи, наприклад, відділ з питань європейської політики в дипломатичних представництвах Данії [11], відділ з питань європейської інтеграції в дипломатичних представництвах Латвії [14] тощо.

У цьому відношенні особливо важливого значення для розкриття особливостей організації та діяльності дипломатичних представництв в межах ЄС мають офіційні документи країн-членів, присвячені цьому питанню, а саме Доповідь «Роль двосторонніх посольств в Європейському Союзі» («*The Role of Bilateral Embassies in the European Community*») МЗС Великобританії (1991 р.), Доповідь К. Пашке («*Paschke Report*») МЗС ФРН (2000 р.) та деякі інші.

Особливо широке поширення та практичне запровадження серед багатьох країн-членів ЄС отримала Доповідь К. Пашке. Розкриємо основні положення цього документу. У Доповіді переглядається роль двосторонніх дипломатичних представництв ФРН в інших країнах-членах ЄС. Зокрема, у ній визначаються три функції, які втрачають значення для таких дипломатичних представництв: а) проведення переговорів з урядом країни перебування; б) інформування про їх хід та результати власних державних органів; в) сприяння торгівлі. Водночас, наголошується, що перед цими органами дипломатичної служби постають якісно нові завдання та функції, а саме: 1) сприяння досягненню цілей ЄС; 2) популяризація ФРН як привабливої країни для вкладення інвестицій та ведення бізнесу; 3) огляд всього спектру двосторонніх відносин; 4) координація окремих проектів та аналіз розвитку політичного співробітництва; 5) консульська діяльність; 6) зносини у сфері культури;

7) підтримка та популяризація за кордоном німецької мови, переваг отримання вищої освіти в ФРН тощо. [9, с. 29-30].

Наступною проблемою, на яку звернемо увагу, є визначення особливостей організації і діяльності дипломатичних представництв країн-членів ЄС в третіх країнах та їх співвідношення з закордонними місіями ЄС.

Значимо, що дипломатичні представництва країн-членів ЄС в третіх країнах загалом виконують функції, передбачені ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., а саме: а) представництво акредитуючої держави в країні перебування; б) захист в державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян, в межах, що допускаються міжнародним правом; в) ведення переговорів з урядом країни перебування; г) з'ясування всіма законними засобами умов та подій в країні перебування та повідомлення про них уряду акредитуючої держави; г) заохочення дружніх відносин між акредитуючою державою та державою перебування, розвиток взаємовідносин між ними в області культури, науки та інших сферах [2, с. 126-133]. В той же час, існують й певні особливості їх організації та діяльності, що, насамперед, пов'язано із запровадженням трьохрівневої компетенції та деякими іншими положеннями установчих договорів ЄС.

Так, у ст. 24 нової редакції Маастрихтського договору визначено, що країни-члени ЄС проводять спільну зовнішню та оборонну політику. У ч. 3 ст. 32 та ч. 1 ст. 35 закріплено, що дипломатичні представництва країн-членів та закордонні місії ЄС в третіх країнах та при міжнародних організаціях повинні: а) співробітничати у виконанні рішень ЄС, а також б) кооперуватись та сприяти у виробленні і проведенні спільної позиції. У якості форм такого співробітництва Маастрихтським договором передбачено взаємний обмін інформацією та вироблення спільних оцінок (ч.2 ст. 35). Окрім того, у наукових джерелах до них відносять також: а) близьке розташування, а) спільність приміщень та б) обмін персоналом між дипломатичними представництвами країн-членів ЄС [8, с. 5].

Важливою особливістю організації дипломатичних представництв країн-членів ЄС в третіх країнах є розширення їх функцій щодо захисту громадян акредитуючої країни в державі перебування. Так, у ч. 1 ст. 23 Договору про функціонування Європейського союзу закріплено, що кожен громадянин ЄС на території третьої країни, де держава-член, громадянином якої він є, не представлена, має право на захист з боку дипломатичних чи консульських представництв будь-якої держави-члена на тих же умовах, що й громадяни цієї держави. У цьому випадку «держави-члени встановлюють між собою необхідні правила і починають міжнародні переговори для забезпечення такого захисту». Щодо форм дипломатичного захисту, то вони є традиційними: консультування

громадян щодо всіх питань їх перебування в країні перебування, підготовка та звернення до відповідних органів державної влади країни перебування з запитами, а в необхідних випадках з протестами та поданнями щодо захисту законних інтересів громадян тощо [3, с. 113]. Таким чином, Договір про функціонування Європейського союзу у ст.23 фактично деталізує положення Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. стосовно країн-членів ЄС.

Висновки. Підводячи підсумок, підкреслимо, що особливо важливим з огляду на євроінтеграційний вибір України є дослідження особливостей організації та діяльності дипломатичних представництв країн-членів ЄС як в його межах, так і поза ним. Проведення таких досліджень дозволяє виявити позитивний зарубіжний досвід, накопичений в процесі реформування управління закордонними справами, врахувати проблеми та труднощі, що існують у цій сфері. Все це має безумовне значення для забезпечення адаптації дипломатичної служби України до вимог ЄС та усвідомлення викликів, які можуть перед нею постати.

Список використаних джерел: 1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с. 2. Міжнародне право в документах/ за заг. ред. М.В. Буроменського. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 376 с. 3. Сандровський К. К. Право внешних сношений / К. К. Сандровський. – К.: Вища школа, 1986 – 328 с. 3. Черченко І. Л. Особливості участі суб'єктів федерації в механізмі зовнішніх відносин Канади / І. Л. Черченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 160-163. 4. Bratberg Oivind. Bilateral Diplomacy in an Integrated Europe: the Co-existence of Institutional Orders/ Oivind Bratberg // Centre for European Studies, University of Oslo, Working paper, № 10, June 2007, 28 pp. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.arena.uio.no. 5. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (OJ C115, 9.5.2008) [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.europa.eu/lisbon.treaty. 6. Henrikson Alan. The Future of Diplomacy? Five Projective Visions/ Alan Henrikson // Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, Discussion Paper in Diplomacy, № 96, January 2005, 18 pp. [Електронний ресурс] Режим доступу: www.clingendael.nl/publications/2005/20050100_cli_paper_dip_issue96.pdf. 7. Hocking Brian. Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats/ Brian Hocking, David Spence – London: Antony Rowe Ltd. 2006. – 255 pp. 8. Rana Kishan. The 21-st century ambassador: plenipotentiary to chief executive/ Kishan Rana. – Malta: DiploFoundation, 2004. – 258 pp. 9. Rana Kishan. Foreign Ministries: change and reform/ Kishan Rana// The DiploFoundation, The two-day international conference «Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value», Geneva, May 31-June 1, 2006. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.diplomacy.edu/conferences/MFA/ForMin.pdf. 10. Official website of Embassy of Denmark in United Kingdom [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.amblondon.um.dk/en. 11. Official website of Embassy of Germany in Spain [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.madrid.diplo.de. 12. Official website of Embassy of Ireland in Poland [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.embassyofireland.pl. 13. Official website of Embassy of Latvia in United Kingdom [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.mfa.gov.lv/en/london/embassy.

*Рецензент: д.ю.н., професор Матюхіна Н. П.
Стаття надійшла до друку: 13 квітня 2010 р.*