

Манжула А.А.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнський державний університет
імені Володимира Винниченка*

Сокурєнко О.А.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнський державний університет
імені Володимира Винниченка*

Окопник О.М.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнський державний університет
імені Володимира Винниченка*

ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЧЕСНИХ КОНСУЛІВ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації та зростання ролі дипломатичних контактів між державами особливого значення набуває інститут почесних консулів, який поєднує у собі елементи класичної дипломатії та інструменти громадської ініціативи. Почесні консули іноземних держав в Україні виконують низку представницьких, гуманітарних та економічних функцій, сприяючи розвитку двосторонніх відносин та захисту прав і законних інтересів громадян своїх держав. Водночас їх діяльність має адміністративно-правовий вимір, оскільки здійснюється в межах правового поля України та підлягає певному контролю з боку державних органів. Проте нормативне регулювання статусу почесних консулів залишається недостатньо деталізованим, що зумовлює низку проблем: від нечіткості процедур їх призначення та при-

пинення діяльності до визначення меж компетенції й відповідальності. У науковій літературі питання правового статусу почесних консулів та їх ролі як суб'єктів публічної адміністрації в Україні розглянуті фрагментарно, що зумовлює необхідність комплексного дослідження цього інституту.

Стан опрацювання цієї проблематики. Актуальні проблеми функціонування консулів і консульських установ у різних аспектах реалізації їхніх повноважень вже протягом тривалого часу перебувають у полі зору українських науковців. Цей інтерес не втрачає своєї інтенсивності й нині, що підтверджується появою численних монографій, наукових статей та інших досліджень останніх років, підготовлених, зокрема, такими авторами, як М. Долинська, І. Крупеня, В. Прощаєв, А. Пуртова, І. Руденко, Я. Турчин, Д. Фелонюк, Є. Фурса.

Мета статті полягає у комплексному аналізі адміністративно-правових засад функціонування почесних консулів іноземних держав в Україні як суб'єктів публічної адміністрації, з'ясуванні особливостей їхнього правового статусу, компетенції та місця в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Функціонування почесних консулів іноземних держав в Україні становить особливий дослідницький інтерес у площині адміністративного права, оскільки цей інститут поєднує міжнародно-правові та національно-адміністративні виміри. У класичному розумінні почесні консули є представниками іноземних держав, які виконують низку консульських функцій на території України, водночас не входячи до складу професійного дипломатичного корпусу. Однак, якщо розглядати їх через призму теорії публічної адміністрації, можна побачити, що вони виконують завдання, характерні для суб'єктів публічного управління, тим самим набуваючи особливого статусу, який вимагає детального наукового аналізу.

З позицій адміністративного права почесні консули є специфічними учасниками адміністративно-правових відносин, які діють на перетині міжнародних і внутрішньодержавних норм. Вони уповноважені представляти інтереси іноземної держави, але при цьому діють у правовому полі України, що зумовлює необхідність підпорядковуватися її законодавству та взаємодіяти з органами публічної адміністрації. Такий дуалізм статусу надає їх діяльності характеру «публічно-приватного партнерства», де почесний консул виступає приватною особою, яка виконує публічні функції, часто безоплатно, але з покладенням на себе певних юридичних та етичних обов'язків.

Почесним консулом іноземної держави в Україні може бути громадянин України або іноземець, який постійно проживає протягом останніх п'яти років та має зареєстроване місце проживання на території України [1].

Положення про почесних консулів, затверджене наказом МЗС від 17.12.2021 № 591, дозволяє цим особам займатися будь-якою професійною діяльністю, що не суперечить законодавству України [2]. Винятки становить державна служба, виборна посада у Верховній Раді або органах місцевого самоврядування. Також під заборону потрапили активна участь у політичному житті й суміщення функції почесного консула іншої держави.

Процедуру погодження кандидатури, її призначення і допущення до виконання консульських функцій не можна назвати складною.

Так, запит про надання згоди на призначення в Україні почесного консула іноземної держави надсилається у формі вербальної ноти (тобто без офіційного підпису, як усна заява) до МЗС іноземним дипломатичним представництвом. У запиті, зокрема, зазначаються межі консульського округу почесного консула, перелік функцій, а також місце розташування. Згоду на призначення дає наш міністр закордонних справ за погодженням із МВС. Зацікавлена сторона повідомляє про це також вербальною нотою [1].

Після цього держава, що акредитує, видає своєму почесному консулу так званий патент, що засвідчує його посаду, де викладаються відомості, що містилися у заяві. Патент дипломатичними каналами направляється до МЗС України. Там акредитують почесного консула, видають йому посвідчення та екзекватуру. Остання є підставою для допуску до виконання консулом своїх функцій [1].

Важливим елементом є розгляд почесних консулів у системі суб'єктів публічної адміністрації. У широкому розумінні до такої системи належать не лише державні органи та органи місцевого самоврядування, але й інші інституції, які здійснюють функції з реалізації публічних інтересів. Почесні консули органічно вписуються у цю систему, адже вони виконують завдання, спрямовані на захист прав та законних інтересів іноземних

громадян, сприяють забезпеченню належного міграційного режиму, інформують державні органи про ситуацію у сфері міждержавних контактів, підтримують культурне, гуманітарне та економічне співробітництво.

Головними функціями почесного консула України є: захищати у державі, в якій він перебуває, інтереси України, громадян України, а також юридичних осіб; сприяти розвитку торгівельних, економічних, культурних і наукових зв'язків між Україною та державою-партнером; сприяти розвитку дружніх відносин між державами іншими шляхами згідно з нормами Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року; з'ясувати всіма законними способами умов та подій у торговельній, економічній, культурній та науковій сфері держави перебування, повідомляти про них уряд України в особі Міністра закордонних справ України, крім того надавати відомості заінтересованим особам; надавати допомогу та підтримувати громадян України і юридичних осіб [3, с. 11].

Зокрема, до функцій почесних консулів, які можна кваліфікувати як адміністративні, належать: сприяння у реєстрації актів цивільного стану громадян іноземної держави; надання консульської та правової допомоги; допомога іноземцям у разі затримання або притягнення до відповідальності на території України; забезпечення комунікації між іноземними компаніями та органами української влади; сприяння у вирішенні питань, пов'язаних із перетином кордону, митними процедурами, міграційними формальностями; організація культурних заходів, що мають публічне значення, оскільки спрямовані на зміцнення міжнародного авторитету України.

З огляду на такі функції, почесні консули фактично виступають у ролі посередників між державою Україна та іноземними громадянами, а також між українськими органами влади та іноземними організаціями. Це надає їхній діяльності рис публічно-владної, адже, хоча вони і не ухвалюють владних рішень у прямому сенсі, їхні дії мають значний вплив

на реалізацію адміністративно-правових процедур.

Не менш важливим аспектом є підзвітність і контроль діяльності почесних консулів. Вони перебувають під подвійним впливом: з одного боку – іноземної держави, яка їх призначила, з іншого – України, яка надає агреман (згоду) на їх діяльність. Це означає, що адміністративно-правовий режим їхньої роботи ґрунтується на принципі подвійної лояльності. Водночас в Україні наразі відсутні чіткі механізми контролю за діяльністю почесних консулів у контексті їхнього впливу на сферу публічного управління. Вони залишаються, радше, напівофіційними суб'єктами адміністративних відносин, діяльність яких потребує подальшого правового унормування та концептуального переосмислення.

Діяльність почесних консулів регулюється як міжнародними, так і національними нормативно-правовими актами. Так, Віденська конвенція про консульські зносини 1963 року (ратифікована Україною 19.07.1989) у ст. 55 закріплює обов'язок консульських посадових осіб дотримуватися законів і правил приймаючої держави, а ст. 25 передбачає можливість відкликання екзекватури у разі, якщо діяльність консула суперечить інтересам цієї держави. Таким чином, міжнародне право закладає базовий механізм підзвітності [4].

На рівні національного законодавства питання контролю за діяльністю почесних консулів визначене у Законі України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 № 2449-VIII [5]. Відповідно до ст. 30, Міністерство закордонних справ України здійснює керівництво, координацію та контроль за діяльністю консульських установ, включно з почесними консулами. Деталізація порядку призначення, обмежень та підстав для припинення їхньої діяльності міститься у Положенні про почесних (штатних) консулів іноземних держав в Україні, затвердженому наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591. Зокрема, п. 5 Положення визначає, що почесні консули зобов'язані діяти у відповідності до

законодавства України та норм міжнародного права, п. 9 встановлює заборону на політичну діяльність, а п. 24 передбачає можливість позбавлення акредитації у разі порушення законодавства чи невідповідності діяльності інтересам України [2].

Таким чином, почесні консули перебувають у подвійному режимі підзвітності: вони звітують перед державою, яка їх призначила, і водночас контролюються державою перебування, яка забезпечує дотримання ними публічного правопорядку. Водночас, з огляду на специфіку їхнього статусу, вони залишаються «пограничними» суб'єктами адміністративного права – приватними особами, що виконують публічні функції. Саме тому їх діяльність потребує більш чіткого правового унормування, спрямованого на визначення меж взаємодії з органами публічної адміністрації України та закріплення дієвих механізмів контролю у сфері публічного управління.

Важливо підкреслити, що почесні консули мають значення і для забезпечення прав людини в адміністративно-правовій площині. Вони часто стають першими суб'єктами, до яких звертаються іноземні громадяни у складних життєвих ситуаціях – у разі затримання, порушення прав, втрати документів, необхідності отримання правової чи гуманітарної допомоги. У таких випадках почесний консул виступає посередником між іноземним громадянином і державними інституціями України, сприяє врегулюванню ситуації, інформує компетентні органи, а також допомагає забезпечити дотримання прав і законних інтересів особи. Відповідно, їхня діяльність інтегрується у сферу гарантування публічних прав і свобод, що підсилює їхній статус як суб'єктів публічної адміністрації та надає їм вагомий правозахисний значення.

У сучасних умовах трансформацій українського адміністративного права та прагнення до європейської інтеграції особливого значення набуває гармонізація інституту почес-

них консулів із європейськими стандартами публічного управління. Вона передбачає не лише адаптацію національного законодавства до вимог міжнародного права, але й створення внутрішньодержавних механізмів, що забезпечуватимуть прозорість, підзвітність та ефективність діяльності почесних консулів. Зокрема, актуальним є питання розроблення національної концепції їхньої діяльності, яка б визначила правові засади, принципи та пріоритети функціонування цього інституту, закріпила його місце у системі суб'єктів публічної адміністрації та визначила напрями подальшого розвитку.

На нашу думку, такий концептуальний підхід має ґрунтуватися на кількох ключових положеннях.

По-перше, необхідно чітко унормувати адміністративно-правовий статус почесних консулів. Сьогодні вони залишаються «пограничними» суб'єктами, оскільки формально не належать до органів державної влади, проте виконують низку публічних функцій. Визнання їх особливого статусу як приватних осіб, що здійснюють публічні завдання, дозволить уникнути колізій та прогалин у правовому регулюванні.

По-друге, потребує врегулювання питання взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На практиці така взаємодія часто відбувається ситуативно, без належного процедурного забезпечення. Запровадження чітких алгоритмів комунікації дозволить підвищити узгодженість дій, уникнути дублювання функцій і забезпечити належний контроль за діяльністю почесних консулів.

По-третє, варто створити систему звітності та контролю, яка б враховувала принцип подвійної лояльності. Почесні консули мають бути підзвітні як державі, що їх призначила, так і Україні як державі перебування. Регулярне звітування перед Міністерством закордонних справ України, подання статистичних та аналітичних даних про свою діяльність, а також оцінка їхньої роботи відповідними

державними інституціями сприятиме більшій прозорості та підзвітності.

По-четверте, необхідно посилити правозахисний аспект діяльності почесних консулів. У цьому контексті варто передбачити їхню більш тісну співпрацю з інституціями, відповідальними за забезпечення прав і свобод людини в Україні: Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, системою безоплатної правової допомоги, Державною міграційною службою тощо. Така взаємодія сприятиме створенню єдиного механізму реагування на випадки порушень прав іноземних громадян.

По-п'яте, важливим напрямом є гармонізація діяльності почесних консулів із європейськими стандартами публічної адміністрації. Це означає, що їхня діяльність має будуватися на принципах прозорості, відкритості, доброчесності та ефективності, які вже є базовими для системи публічного управління в ЄС.

Впровадження таких стандартів забезпечить не лише підвищення ефективності роботи почесних консулів, а й посилить міжнародний авторитет України.

Висновок. Таким чином, почесні консули іноземних держав в Україні, хоча формально не є органами державної влади, виконують публічні завдання, що дозволяє відносити їх до суб'єктів публічної адміністрації. Вони функціонують у межах адміністративно-правової системи, сприяють реалізації державної політики у сфері міжнародного співробітництва, забезпечують права іноземних громадян і зміцнюють позитивний міжнародний імідж України. Саме тому вдосконалення правового регулювання їх діяльності має ґрунтуватися на принципах відкритості, підзвітності, ефективності та доброчесності, що відповідає сучасним вимогам розвитку української адміністративної науки та практики публічного управління.

Анотація

У статті здійснено комплексне дослідження адміністративно-правових засад функціонування почесних консулів іноземних держав в Україні в контексті їхнього місця у системі публічної адміністрації. Наголошено, що в умовах глобалізації та зростання ролі дипломатичних контактів між державами інститут почесних консулів набуває особливого значення, оскільки поєднує елементи класичної дипломатії з механізмами громадської ініціативи. Почесні консули виконують представницькі, гуманітарні, економічні та культурні функції, сприяють розвитку двосторонніх відносин, захисту прав і законних інтересів громадян своїх держав, а також взаємодіють із органами української влади у сфері публічного управління.

Визначено, що їхній статус має дуалістичний характер: з одного боку, вони є приватними особами, що можуть вести професійну діяльність, з іншого – виконують низку публічних завдань, набуваючи ознак суб'єктів публічної адміністрації. Проаналізовано порядок призначення почесних консулів, процедури погодження кандидатур, отримання екзекватури та підстави для припинення їхніх повноважень. Окрему увагу приділено обмеженням, передбаченим чинним законодавством, зокрема забороні займати державні та виборні посади, брати активну участь у політичній діяльності, а також суміщати функції почесного консула кількох держав.

Розкрито основні напрями діяльності почесних консулів, які можна кваліфікувати як адміністративні: сприяння у реєстрації актів цивільного стану, надання правової допомоги, участь у вирішенні міграційних і митних питань, організація культурних заходів, забезпечення комунікації між іноземними компаніями та українськими органами влади. Встановлено, що їхня діяльність має публічно-владний вимір, оскільки вони фактично стають посередниками між державою Україна та іноземними громадянами, між національними органами влади та іноземними організаціями.

Зазначено, що чинне законодавство України та міжнародно-правові норми лише частково врегульовують діяльність почесних консулів, залишаючи невизначеними питання їхньої підзвітності, меж компетенції та взаємодії з органами виконавчої влади й місцевого самоврядування. Автор підкреслює потребу у вдосконаленні нормативної бази, виробленні національної концепції діяльності почесних консулів та гармонізації їх правового статусу з європейськими стандартами публічного управління.

У висновках обґрунтовано, що почесні консули, хоча формально не є органами державної влади, виконують публічні завдання, що дозволяє відносити їх до системи публічної адміністрації. Тому удосконалення правового регулювання їхньої діяльності має ґрунтуватися на принципах відкритості, підзвітності, ефективності та доброчесності, що відповідає сучасним вимогам розвитку українського адміністративного права та практики публічного управління.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, дипломатичні установи, консульські послуги, консульські установи, органи державної влади, почесні консули іноземних держав, суб'єкти публічної адміністрації, консульські функції, міжнародне співробітництво.

Manzhula A.A., Sokurenko O.A., Okopnyk O.M. Functioning of honorary consuls of foreign states in Ukraine as subjects of public administration

Summary

The article carries out a comprehensive study of the administrative and legal principles of the functioning of honorary consuls of foreign states in Ukraine in the context of their place in the system of public administration. It is emphasized that in the conditions of globalization and the growth of the role of diplomatic contacts between states, the institute of honorary consuls acquires special importance, since it combines elements of classical diplomacy with mechanisms of public initiative. Honorary consuls perform representative, humanitarian, economic and cultural functions, contribute to the development of bilateral relations, protect the rights and legitimate interests of citizens of their states, and also interact with Ukrainian authorities in the field of public administration.

It is determined that their status is dualistic: on the one hand, they are private individuals who can conduct professional activities, on the other hand, they perform a number of public tasks, acquiring the features of subjects of public administration. The procedure for appointing honorary consuls, the procedures for approving candidacies, obtaining exequatur, and the grounds for terminating their powers are analyzed. Special attention is paid to the restrictions provided for by current legislation, in particular, the ban on holding public and elected positions, taking an active part in political activities, and combining the functions of an honorary consul of several states.

The main areas of activity of honorary consuls, which can be classified as administrative, are revealed: assistance in the registration of civil status acts, provision of legal assistance, participation in resolving migration and customs issues, organization of cultural events, ensuring communication between foreign companies and Ukrainian authorities. It is established that their activities have a public-authority dimension, since they actually become intermediaries between the state of Ukraine and foreign citizens, between national authorities and foreign organizations.

It is noted that the current legislation of Ukraine and international legal norms only partially regulate the activities of honorary consuls, leaving the issues of their accountability, boundaries of competence and interaction with executive authorities and local self-government bodies unclear. The author emphasizes the need to improve the regulatory framework, develop a national concept of the activities of honorary consuls and harmonize their legal status with European standards of public administration.

The conclusions substantiate that honorary consuls, although formally not state authorities, perform public tasks, which allows them to be attributed to the public administration system. Therefore, improving the legal regulation of their activities should be based on the principles of openness, accountability, efficiency and integrity, which meets the modern requirements of the development of Ukrainian administrative law and public administration practice.

Key words: administrative and legal status, diplomatic institutions, consular services, consular institutions, state authorities, honorary consuls of foreign states, subjects of public administration, consular functions, international cooperation.

Список використаних джерел:

1. Почесні консули: чим займаються, які мають привілеї, хто вон. URL: <https://surl.li/ggodvt>
2. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: Наказ Міністерства закордонних справ України від 17 грудня 2021. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21#Text>
3. Балабанов К. В., Трофименко М. В. Інститут почесних (нештатних) консулів. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Випуск 105. (Частина I). С. 9–14
4. Віденська конвенція про консульські зносини 1963 року. URL: <https://surl.li/oioibj>
5. Про дипломатичну службу: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>
6. Таміла О. Г. Особливості правового статусу та головні напрямки діяльності почесних консульств іноземних держав в Україні. *Epistemological studies in Philosophy, Social and Political Sciences*. 2019. 2 (1). С. 49–58.
7. Путрова А. А. Адміністративно-правове регулювання консульської діяльності в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 Право ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2022. 216 с.

Дата надходження статті: 19.08.2025

Дата прийняття статті: 01.09.2025

Опубліковано: 29.09.2025