

УДК 342.9:341.74

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-3.7>

О. А. Сокурєнко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка

О. М. Окопник, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка

ІНСТИТУТ ПОЧЕСНИХ КОНСУЛІВ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових засад функціонування інституту почесних консулів в Україні в умовах посилення міжнародних зв'язків та інтеграції у світове співтовариство. Почесні консули розглядаються як важливий елемент парадипломатії, що сприяє розвитку міждержавної співпраці, захисту прав та законних інтересів громадян, налагодженню економічних, культурних та гуманітарних контактів. Водночас у вітчизняному законодавстві простежується фрагментарність регулювання, відсутність спеціального закону та чіткого механізму контролю за їх діяльністю, що знижує ефективність цього інструменту дипломатії.

У статті проведено системний аналіз правового статусу почесних консулів, акцентовано увагу на процедурі акредитації, відкриття консульських установ та визначення території їх юрисдикції. Розкрито адміністративні процедури, закріплені в указах Президента України, наказах Міністерства закордонних справ та міжнародних договорах, зокрема у Віденській конвенції про консульські зносини 1963 року. Підкреслено, що в Україні правовий статус почесних консулів має низку національних особливостей, які потребують нормативної деталізації та гармонізації з міжнародними стандартами.

Окрему увагу приділено аналізу механізмів взаємодії почесних консулів з органами державної влади та місцевого самоврядування, що регулюється положеннями дипломатичного, адміністративного та муніципального законодавства. Визначено роль почесних консулів як комунікативних посередників у налагодженні міжрегіонального та муніципального співробітництва, спрямованого на просування економічних, культурних і наукових інтересів України.

Досліджено питання юридичної відповідальності почесних консулів у разі порушення національного законодавства. Наголошено, що на відміну від кар'єрних консулів, вони не користуються повним обсягом імунітетів і привілеїв, тому підлягають адміністративній, цивільній та кримінальній юрисдикції держави перебування. Розглянуто підстави для припинення повноважень почесного консула, включно з відкликанням екзекватури у випадках зловживання консульським статусом.

Автор обґрунтовує необхідність кодифікації правового регулювання інституту почесних консулів шляхом прийняття спеціального закону, який би уніфікував процедури акредитації, визначив механізми публічного контролю та забезпечив прозорість діяльності цього інституту. Зроблено висновок, що удосконалення адміністративно-правової бази сприятиме підвищенню ефективності реалізації консульських функцій та зміцненню міжнародних позицій України.

Ключові слова: консульська діяльність, міжнародні стандарти, адміністративно-правові акти, адміністративно-правовий статус, дипломатична служба, дипломатичні установи, консульські послуги, консульські установи, органи державної влади, почесні консули іноземних держав, суб'єкти публічної адміністрації, відповідальність.

О. А. Sokurenko, O. M. Okopnyk. The institute of honorary consuls in Ukraine: administrative and legal dimension

The article is devoted to the study of the administrative and legal principles of the functioning of the institute of honorary consuls in Ukraine in the context of strengthening international relations and integration into the world community. Honorary consuls are considered an important element of paradiplomacy, which contributes to the development of interstate cooperation, the protection of the rights and legitimate interests of citizens, the establishment of economic, cultural and humanitarian contacts. At the same time, the domestic legislation shows fragmentation of regulation, the absence of a special law and a clear mechanism for controlling their activities, which reduces the effectiveness of this instrument of diplomacy.

The article conducts a systematic analysis of the legal status of honorary consuls, focusing on the accreditation procedure, opening of consular offices and determining the territory of their jurisdiction. The administrative procedures enshrined in the decrees of the President of Ukraine, orders of the Ministry of Foreign Affairs and international treaties, in particular the Vienna Convention on Consular Relations of 1963, are disclosed. It is emphasized that in Ukraine the legal status of honorary consuls has a number of national features that require regulatory detailing and harmonization with international standards.

© О. А. Сокурєнко, О. М. Окопник, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Special attention is paid to the analysis of the mechanisms of interaction of honorary consuls with state authorities and local self-government bodies, which is regulated by the provisions of diplomatic, administrative and municipal legislation. The role of honorary consuls as communicative intermediaries in establishing interregional and municipal cooperation aimed at promoting the economic, cultural and scientific interests of Ukraine is determined.

The issue of legal liability of honorary consuls in case of violation of national legislation is investigated. It is emphasized that, unlike career consuls, they do not enjoy the full range of immunities and privileges, therefore they are subject to the administrative, civil and criminal jurisdiction of the host state. The grounds for termination of the powers of an honorary consul are considered, including the revocation of exequatur in cases of abuse of consular status.

The author justifies the need to codify the legal regulation of the institute of honorary consuls by adopting a special law that would unify accreditation procedures, determine mechanisms of public control and ensure transparency of the activities of this institute. The conclusion is made that improving the administrative and legal framework will contribute to increasing the efficiency of the implementation of consular functions and strengthening Ukraine's international positions.

Key words: consular activities, international standards, administrative and legal acts, administrative and legal status, diplomatic service, diplomatic institutions, consular services, consular institutions, state authorities, honorary consuls of foreign states, subjects of public administration, responsibility.

Постановка проблеми. У контексті посилення міжнародних зв'язків України, інтеграції у світове співтовариство та розширення зовнішньополітичних горизонтів важливого значення набуває ефективна діяльність інституту почесних консулів. Як елемент парадипломатії, почесні консули відіграють важливу роль у налагодженні міждержавних, економічних, культурних та гуманітарних контактів. Проте в українському законодавстві все ще спостерігається фрагментарність і відсутність чітко окреслених адміністративно-правових засад функціонування цього інституту.

Недостатня нормативна регламентація статусу почесних консулів, обмеженість правових механізмів контролю за їх діяльністю, а також відсутність цілісної державної політики щодо використання потенціалу почесного консульства знижують ефективність такого інструменту дипломатії. Усе це зумовлює необхідність ґрунтовного наукового осмислення адміністративно-правових аспектів організації та функціонування інституту почесних консулів в Україні, з урахуванням міжнародних стандартів та найкращих світових практик.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ключові аспекти діяльності консулів і консульських установ у межах різних напрямів їхніх повноважень викликають інтерес у вітчизняних учених вже протягом тривалого часу. Ця тенденція зберігається й сьогодні, про що свідчить низка монографій та наукових статей останніх років, зокрема авторства О. Висоцького, М. Долинської, І. Іщенка, І. Крупені, М. Окладної, В. Пермінова, В. Прохасова, А. Пуртової, І. Руденка, Ю. Тараніченка, Я. Турчина, Д. Фелонюка, Є. Фурси та інших.

Інститут почесних консулів, як об'єкт наукових досліджень, залишається недостатньо розробленим у вітчизняному правознавстві, особливо з позиції адміністративно-правового регулювання. Переважна більшість наявних праць мають загальнодипломатичне або міжнародно-правове спрямування та стосуються передусім функцій і повноважень консульських установ загалом. У площині адміністративного права проблематика почесного консульства розглядається епізодично чи фрагментарно, що формує наукову прогалину у дослідженні механізмів їх функціонування в системі публічного управління.

Мета статті – комплексний аналіз адміністративно-правових засад функціонування інституту почесних консулів в Україні з урахуванням міжнародних стандартів, законодавчого регулювання та практики взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування, а також визначення напрямів удосконалення правового механізму притягнення почесних консулів до відповідальності у разі порушення ними національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Інститут почесних консулів як форма реалізації зовнішньополітичної діяльності держави є важливим елементом сучасної системи міжнародних відносин. Незважаючи на те, що почесні консули не належать до корпусу професійних дипломатів, вони відіграють суттєву роль у розвитку міждержавної співпраці, захисті прав та законних інтересів громадян, а також у сприянні культурному, економічному та гуманітарному обміну. Світова практика засвідчує, що для ефективного розвитку міжнародних зв'язків, забезпечення захисту прав та інтересів держави, її громадян і суб'єктів господарювання за кордоном передбачено функціонування інституту консулів, серед яких окреме місце займають почесні консули. В Україні на сьогодні акредитовано 121 почесного консула, що свідчить про значний потенціал цього інституту у сфері зовнішньої політики [1]. Водночас, його діяльність потребує належного адміністративно-правового забезпечення та чіткого нормативного врегулювання, що зумовлює актуальність подальших наукових досліджень у цій сфері.

З огляду на специфіку функціонування почесних консулів, важливим є системний аналіз їхнього правового статусу в контексті адміністративного права. Почесний консул діє на підставі екзекватури – офіційного дозволу держави перебування, що визначає адміністративно-правову природу погоджувальної процедури і зумовлює застосування правил адміністративного процесу при узгодженні його повноважень.

Нормативну базу діяльності почесних консулів в Україні утворюють міжнародні норми, передусім Віденська конвенція про консульські зносини 1963 року, а також внутрішні акти, що регламентують порядок

акредитації та координації (зокрема – зазначене Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, очолювані такими особами, прийняте в 2007 р.) [2, с. 50]. Міністерство закордонних справ України виконує координаційну роль у реалізації відповідних процедур та контролі за виконанням консульських функцій.

Слід зауважити, що Віденська конвенція 1963 року не встановлює жорстких і однозначних відмінностей у правовому статусі та функціональних обов'язках штатних і почесних консулів. Це породжує практичну різницю в їхньому регулюванні: правовий статус, обсяг повноважень, режим імунітетів і привілеїв, процедурні гарантії та механізми контролю визначаються насамперед національним законодавством кожної держави [2, с. 50]. В Україні (станом на сьогодні) реалізація інституту почесних консулів має низку специфічних процедурних та нормативних особливостей, які потребують детального юридичного окреслення.

Адміністративно-правовий вимір функціонування інституту почесних консулів в Україні охоплює комплекс організаційно-процедурних, контрольних та нормотворчих аспектів, які визначаються чинним законодавством та міжнародними договорами України.

По-перше, адміністративні процедури, пов'язані з акредитацією почесного консула, відкриттям консульської установи та визначенням території її юрисдикції, регламентуються, зокрема, Указом Президента України від 17 лютого 1997 р. № 150/97 [3] та Наказом Міністерства закордонних справ України від 4 серпня 2014 р. № 332 [4]. Зазначеними актами передбачено оформлення консульського патенту, визначення консульського округу за погодженням з державою перебування, отримання екзекватури, а також встановлено вимоги до подання на призначення почесного консула (зокрема, надання обґрунтування доцільності функціонування консульської установи та підтвердження можливостей кандидата сприяти просуванню інтересів України у сферах торгівлі, культури, науки).

По-друге, контроль за дотриманням почесними консулами українського законодавства здійснюється у межах публічного адміністративного нагляду, що закріплений у Наказі МЗС України від 17 грудня 2021 р. № 591 [5] та Статуті консульських установ України, затвердженому Указом Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94 [6]. Ці акти встановлюють порядок акредитації, форми службових документів, вимоги до звітності, а також визначають, що діяльність почесних консулів підпорядковується загальному керівництву МЗС та регулюється національним законодавством і нормами міжнародного права.

По-третє, удосконалення нормативно-правового забезпечення інституту почесних консулів передбачає гармонізацію національних норм з міжнародними стандартами. Наразі нормативна база має фрагментарний характер, оскільки окремий спеціальний закон про почесних консулів в Україні відсутній. Це зумовлює необхідність кодифікації відповідних положень у межах єдиного законодавчого акта, що врегулював би адміністративні процедури, порядок публічного контролю, гарантії та обмеження у діяльності почесних консулів.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання інституту почесних консулів в Україні ґрунтується на поєднанні положень національних нормативно-правових актів та міжнародних договорів, але потребує систематизації та вдосконалення шляхом прийняття спеціального закону, який забезпечить єдність процедур, прозорість механізмів контролю та підвищення ефективності реалізації консульських функцій у публічно-правовій площині.

Окрему увагу у контексті адміністративно-правового виміру інституту почесних консулів слід приділити питанням їх взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Статуту консульських установ України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94, почесні консули у межах своєї компетенції мають право звертатися до центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою вирішення питань, що належать до їхніх консульських функцій [6]. Така взаємодія здійснюється в рамках загального адміністративно-правового регулювання, визначеного Законом України «Про дипломатичну службу» від 7 червня 2018 р. № 2449-VIII, який закріплює обов'язок дипломатичних представництв і консульських установ України, у тому числі очолюваних почесними консулами, сприяти розвитку співробітництва України з іноземними державами у сферах економіки, науки, культури та туризму, у взаємодії з відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування (стаття 4) [7].

Важливе значення має Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, який у статтях 25, 26, 31 та 32 передбачає можливості співпраці органів місцевого самоврядування з іноземними партнерами, зокрема у галузях соціально-економічного розвитку, інвестиційної діяльності та культурного обміну [8]. На практиці почесні консули можуть виступати комунікативними посередниками у налагодженні такого співробітництва, забезпечуючи координацію між муніципалітетами України та органами влади держави перебування.

Крім того, Указ Президента України від 17 лютого 1997 р. № 150/97 «Про затвердження Положення про почесного (штатного) консула України» прямо передбачає обов'язок почесного консула сприяти розширенню та зміцненню економічних, культурних і наукових зв'язків між Україною та державою перебування, що реалізується через організацію спільних заходів за участю представників органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських інституцій [3].

Отже, взаємодія почесних консулів з органами державної влади та місцевого самоврядування має нормативне підґрунтя, що поєднує положення дипломатичного, адміністративного та муніципального законодавства. Така співпраця сприяє не лише виконанню консульських функцій у вузькому значенні, але й забезпечує комплексне просування інтересів України на міжнародному рівні через інструменти міждержавної, міжрегіональної та муніципальної дипломатії.

Безумовно, не менш важливими є питання правової відповідальності почесних консулів за порушення українського законодавства, зокрема у частині здійснення господарської чи іншої діяльності, яка виходить за межі дипломатичних функцій.

Відповідно до Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року (стаття 57), почесні консули, на відміну від кар'єрних, не користуються повним обсягом імунітетів та привілеїв, що означає їх підпорядкування національному законодавству держави перебування, включно з адміністративною, цивільною та кримінальною юрисдикцією. Таким чином, у разі вчинення ними правопорушень, пов'язаних із підприємницькою діяльністю або іншими діями, що виходять за межі консульських функцій, вони несуть відповідальність на загальних підставах.

В Україні відповідні обмеження закріплені у Положенні про почесного (штатного) консула України, затвердженому Указом Президента України від 17 лютого 1997 р. № 150/97, яке прямо визначає, що почесний консул не має права використовувати свій статус у цілях, несумісних з виконанням консульських обов'язків. Зокрема, здійснення комерційної діяльності, яка створює конфлікт інтересів або шкодить інтересам України, може бути підставою для припинення його повноважень (п. 17 Положення) [3].

З точки зору адміністративної відповідальності, у випадках порушення законодавства у сфері підприємницької діяльності до почесних консулів можуть застосовуватися санкції, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення (наприклад, статті 164 та 164-1 щодо порушень порядку провадження господарської діяльності), а у разі вчинення злочинів – норми Кримінального кодексу України. При цьому наявність дипломатичного паспорта або статусу почесного консула не є підставою для звільнення від такої відповідальності [9].

Таким чином, правовий статус почесного консула передбачає баланс між виконанням представницьких функцій у сфері міжнародних відносин та дотриманням національного правопорядку. Порушення цього балансу може призвести не лише до юридичної відповідальності, але й до відкликання екзекатури та припинення повноважень консульської установи.

Висновки. Адміністративно-правовий вимір функціонування інституту почесних консулів в Україні охоплює комплекс питань, пов'язаних із їх акредитацією, визначенням територіальної юрисдикції, нормативно-правовим забезпеченням та наглядом за дотриманням законодавства. Ключовим елементом ефективності діяльності почесних консулів є налагоджена взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, яка забезпечує узгодженість дипломатичних, економічних та культурних ініціатив з національними інтересами України. Законодавче закріплення такої взаємодії міститься у Віденській конвенції про консульські зносини 1963 року, Положенні про почесного (штатного) консула України (Указ Президента № 150/97) та інших нормативних актах, що визначають порядок координації з Міністерством закордонних справ і відповідними територіальними органами.

Водночас правовий статус почесного консула передбачає обмеження, спрямовані на недопущення використання консульського мандату в цілях, несумісних із виконанням офіційних функцій. У разі порушення вимог українського законодавства почесні консули несуть адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність на загальних підставах, без надання повного імунітету. Застосування механізмів юридичної відповідальності, включно з можливістю відкликання екзекатури, сприяє забезпеченню балансу між міжнародними представницькими функціями та дотриманням національного правопорядку.

Таким чином, удосконалення інституту почесних консулів потребує комплексного підходу, який передбачатиме не лише адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів, але й чітке визначення механізмів взаємодії з органами влади та процедур притягнення до відповідальності у випадку зловживання консульським статусом.

Список використаних джерел:

1. Почесні консули: чим займаються, які мають привілеї, хто вони. URL: <https://surl.li/kdysde>
2. 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.
3. Про нештатних (почесних) консулів України: Указом Президента України від 17 лютого 1997 р. № 150/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/97#Text>
4. Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України: Наказ Міністерства закордонних справ України від 4 серпня 2014 р. № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1047-14#Text>

5. 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 р. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21#Text>

6. Про Консульський статут України: Указ Президента України від 02.04.1994 року №127/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text>

7. Про дипломатичну службу: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради* Української РСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

Дата надходження статті: 19.08.2025

Дата прийняття статті: 29.08.2025

Опубліковано: 01.10.2025