

**БОНДАРЕНКО К. В.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права

(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.95

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ

Статтю присвячено виокремленню особливостей державного управління закордонними справами з урахуванням специфічних факторів, що на нього впливають. Виокремлено особливості, пов'язані із правовим регулюванням такого управління, його об'єкта й суб'єктів, іншими обставинами, детермінованими іноземними країнами.

**Ключові слова:** державне управління закордонними справами, особливості державного управління, міжнародні відносини.

Статья посвящена выделению особенностей государственного управления иностранными делами с учетом специфических факторов, которые на него влияют. Выделены особенности, связанные с правовым регулированием такого управления, его объектом и субъектами, другими обстоятельствами, детерминированными иностранными государствами.

**Ключевые слова:** государственное управление иностранными делами, особенности государственного управления, международные отношения.

The article is devoted to the marking out of the special features of the state administration of foreign affairs taking into consideration specific factors that influence it. There are marked out special features connected with the legal regulation of that administration, its object and subjects and other circumstances that are determined by foreign states.

**Key words:** state administration of foreign affairs, special features of the state administration, international relations.

**Вступ.** Україна як європейська позаблокова держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур. Враховуючи останні події, які відбуваються в Україні, активізацію діяльності нашої країни на міжнародній арені, актуальності набувають дослідження, пов'язані з вивченням зовнішньополітичної діяльності в цілому та державного управління закордонними справами зокрема.

**Постановка завдання.** Подальшого дослідження потребують як інституційні аспекти управління закордонними справами, так і питання, пов'язані з механізмом такого управління, визначення його форм і методів тощо.

Державне управління закордонними справами як сфера управління досліджувалась як із точки зору адміністративного права й науки державного управління, представники яких вивчали її крізь призму загальнотеоретичної категорії «управління» з визначенням суб'єктно-об'єктного складу управління у відповідній сфері, його форм і методів тощо (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов, С.Г. Стецен-



ко, С.А. Федчишин, Х.П. Ярмачі), так і в межах міжнародного права. Водночас поза увагою дослідників залишаються питання, пов'язані з визначенням особливостей державного управління у відповідній сфері, яка за своєю суттю є достатньо специфічною. Тому метою даної статті є виокремлення особливостей державного управління закордонними справами, зважаючи на специфічні обставини й фактори такого управління.

**Результати дослідження.** На думку С.Г. Стеценко, необхідність державного управління у сфері закордонних справ обумовлюється такими обставинами: утвердження й розвиток України як незалежної демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави й недоторканності її кордонів; долучення національного господарства до світової економічної системи для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів із закордонними українцями й вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом; поширення у світі образу України як надійного й передбачуваного партнера [10, с. 129].

У широкому розумінні державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. У свою чергу С.А. Федчишин у дисертаційному дослідженні пропонує таке визначення: «Управління закордонними справами розглядається як самостійний вид державної діяльності особливої групи державних органів – органів управління закордонними справами (посадових осіб) щодо реалізації зовнішніх завдань і функцій держави, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер та ґрунтується на принципах верховенства права, ефективності, відкритості і прозорості, підзвітності, дотримання й забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні й реалізації зовнішньої політики держави» [11, с. 13].

Державне управління закордонними справами є різновидом державного управління, йому притаманні всі характерні ознаки останнього: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер [8, с. 17].

Під час розгляду особливостей державного управління закордонними справами слід розглянути об'єкт та суб'єктів управління цієї галузі, а також проаналізувати фактори, які впливають на здійснення управління.

Об'єктом державного управління закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Особливостями об'єкта державного управління в цій галузі є те, що на відміну від інших галузей, галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не лише національного, а й міждержавного та міжнародного рівнів. Деякі інші галузі управління також включають відносини, які здійснюються на міжнародному рівні, наприклад, управління митною справою та інші, проте саме галузь закордонних справ найтісніше пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю, оскільки ця галузь не лише має у складі суспільні відносини національного рівня, галузь закордонних справ, а й має на меті забезпечення зовнішньої політики України.

Суб'єктами державного управління закордонними справами виступає широке коло суб'єктів владних повноважень, серед яких варто відзначити наступних:

1. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. Саме до компетенції парламенту належить визначення й законодавче закріплення основних засад і принципів зовнішньої політики, а також здійснення інших повноважень, які мають велике значення для належного управління закордонними справами [4].

2. Президент України як голова держави фактично є центральним суб'єктом управління цією галуззю, оскільки за Конституцією України саме Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітич-



ною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України та виконує інші повноваження [4].

3. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі виконавчої гілки влади. Уряд, зокрема, здійснює забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо [5].

4. Міністерство закордонних справ – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координацію відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України. Також до органів МЗС належать територіальні органи МЗС в Україні та органи й установи МЗС за кордоном (дипломатичні представництва, консульські установи, представництва при міжнародних організаціях) [7].

Також управління здійснюють інші центральні органи виконавчої влади, які відіграють суттєву роль у державному управлінні в галузі закордонних справ. До них можна віднести, наприклад, Міністерство доходів і зборів України, Державну міграційну службу України тощо.

С.А. Федчишин пропонує класифікувати органи управління закордонними справами залежно від їх місця й ролі в цій системі на такі види:

1) загальнополітичні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які беруть участь у формуванні зовнішньої політики та вирішують стратегічні питання з управління закордонними справами;

2) спеціалізовані (МЗС України, його органи на території держави й за кордоном), які безпосередньо здійснюють управління закордонними справами, забезпечують реалізацію зовнішньої політики України;

3) інші органи управління, наділені окремими повноваженнями з управління закордонними справами України [11, с. 14].

До особливостей суб'єктів можна віднести те, що органи управління закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не лише на території України, а й в інших країнах (це дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях). У своїй діяльності ці органи мають дотримуватись як норм законодавства України, так і норм країни перебування.

Однією з особливостей управління закордонними справами є нормативно-правова база, на підставі якої цей вид державного управління здійснюється. Натомість інші галузі управління використовують міжнародні нормативно-правові акти, лише якщо вони прямо регулюють важливі питання цієї галузі. Наприклад, до правових засад державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів належать, зокрема, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, 1973 р. та Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. [2; 3]. Зазначені нормативно-правові акти безпосередньо регулюють питання, віднесені до галузі охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів, були ратифіковані та стали частиною національного законодавства.

Що ж стосується галузі закордонних справ, то питому вагу в масиві нормативно-правових актів відповідної сфери складають саме міжнародно-правові акти. При цьому для управління закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних і консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами й організаціями, укладені Україною. Загалом будь-який міжнародний договір, що в такий чи інший спосіб впливає на нашу державу та її міжнародні відносини, використовується в державному управлінні закордонними справами.

Варто також відмітити таку специфічну рису управління закордонними справами як широке використання під час здійснення управління усталених звичаїв і правил



міжнародних відносин, які в зовнішніх зносинах набувають великого значення (етичні правила та правила й норми дипломатичного протоколу). Норми протоколу базуються на чотирьох основних джерелах: міжнародному праві, міжнародному звичаї, державному праві, національних традиціях та особливостях. Прикладом протокольних норм, які спираються на міжнародний звичай, є форми і правила складання дипломатичної кореспонденції, порядок проведення дипломатичних прийомів, дипломатичних візитів, використання візитних карток, титулування, привітання вищих керівників держави з національним святом тощо. До комплексу норм і правил, які базуються на національних традиціях та особливостях, належить етикет вітань, у деяких країнах – одяг під час офіційних і протокольних заходів, протокольні подарунки, особливості меню або виголошення тостів під час прийомів тощо [9, с. 82].

Особливим є те, що нерозуміння важливості правил і норм дипломатичного протоколу, їхнє незнання або порушення можуть мати наслідками управлінські рішення, як-то не призначити дипломатичного службовця на посаду або іншим чином вплинути на прийняття управлінського рішення.

Неможливо не відмітити, що управління закордонними справами здійснюється одночасно на національному рівні (на цьому рівні можна виокремити правовідносини між органами державного управління та відносини між органами державного управління та фізичними й юридичними особами) та міжнародному рівні (включає правовідносини між державами). Поряд із цим виникають специфічні, притаманні саме управлінню закордонними справами правовідносини, що знаходяться «поза межами» означених рівнів – які виникають між органами управління закордонними справами України та фізичними й юридичними особами на території держави перебування.

На здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний і кліматичний стан інших держав. Так, відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу» довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває до чотирьох років у державах із нормальними кліматичними умовами і стабільною політичною ситуацією та до трьох років у державах із важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією [6]. Тобто під час вирішення питання щодо призначення на посаду й відрядження дипломатичного службовця повинні враховуватися деякі фактори, які не пов'язані із професіоналізмом і компетентністю службовця, проте врешті-решт впливають на проходження ним дипломатичної служби.

Під час здійснення управління зазначеною галуззю деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав. Наприклад, відповідно до ст. 4 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. для того, щоб конкретна особа була призначена главою дипломатичного представництва, держава, що акредитує, повинна направити державі, що приймає, запит про її згоду на призначення даної особи на цю посаду [7]. Позитивна відповідь держави, що приймає, на запит означає надання агремана на прийняття зазначеної в запиті особи в якості глави дипломатичного представництва.

Висновки. Таким чином, враховуючи виявлені фактори й обставини, що впливають на державне управління закордонними справами, можна виділити особливості такого управління. При цьому слід відзначити, що галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не лише національного, а й міждержавного та міжнародного рівнів, а органи управління закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не лише на території України, а й в інших країнах. Відносини здійснюються між державами, між державою та громадянами в інших державах, між державою та громадянами.

Державне управління закордонними справами здійснюється на підставі норм національного законодавства й великого масиву нормативних актів міжнародного права, на відміну від інших галузей державного управління, які використовують лише міжнародні



договори України у відповідній галузі, ратифіковані Верховною Радою України, та найбільш значущі міжнародно-правові нормативні акти. Використання під час державного управління закордонними справами усталених звичаїв і правил міжнародних відносин. Звичайно, що велика кількість таких звичаїв набула нормативного закріплення й перетворилася на міжнародні нормативно-правові акти, проте в зовнішніх зносинах також велику роль відіграють етичні правила і правила дипломатичного протоколу. Крім того, під час здійснення управління зазначеною галуззю деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Характерно також, що на здійснення державного управління й видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав.

Виявлені особливості, на нашу думку, необхідно враховувати під час формування державної політики, використання форм і методів державного управління закордонними справами. Перспективами подальших досліджень бачиться більш детальне вивчення кожної з виявлених особливостей окремо та їх вплив безпосередньо на процес управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_048](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048).
2. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03.03.1973 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_129](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_129).
3. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23.06.1979 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_136/page](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_136/page).
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами та доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
6. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2728-14>.
7. Положення про Міністерство закордонних справ України : затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. Ріяка В. Дипломатичний протокол : навч. посібник. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – 134 с.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
11. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.А. Федчишин ; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 21 с.

