

**СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ
СПРАВАМИ УКРАЇНИ (ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ)**

Досліджено особливості системи органів управління закордонними справами України, її складові, їх класифікація, головні підходи до розуміння цієї системи та інші аспекти.

Исследованы особенности системы органов управления иностранными делами Украины, ее компоненты, их классификация, главные подходы к пониманию этой системы и другие аспекты.

The features of foreign affairs administration system, its components, their classification, main approaches to understanding of this system and other aspects are researched.

Проголошення незалежності України, стрімко зростаючі глобалізаційні світові процеси, державний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію поставили перед дипломатією України, а отже, й органами управління закордонними справами якісно нові завдання. Це зумовлює необхідність спеціальних наукових досліджень управлінського апарату, що забезпечує зовнішньополітичну діяльність України.

Чимало досліджень діяльності органів зовнішніх зносин виконано українськими та зарубіжними вченими в міжнародно-правовій науці, зокрема, Ю. Г. Демінім, В. А. Зорінім, Б. І. Гуменюком, В. М. Репецьким, О. П. Сагайдак, П. Д. Сардачуком, К. К. Сандровським та ін. У той же час, в адміністративному праві проблеми, пов'язані з організацією та функціонуванням органів управління закордонними справами, визначенням їх місця в системі державного управління, майже не досліджувались.

Завдання статті полягає у визначенні системи органів управління закордонними справами України, її особливостей, складників, їх класифікації, головних підходів до розуміння цієї системи та деяких інших аспектів.

Згідно з Конституцією та законодавчими актами України повноваження у сфері закордонних справ мають широке коло органів, а саме: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України) та у визначених законом межах інші центральні органи виконавчої влади, а також закордонні органи (дипломатичні представництва, консульські установи тощо).

У той же час, вважаємо, що сьогодні замало тільки визначити окремих учасників цієї діяльності; мова має йти саме про створення системи органів управління закордонними справами, забезпечення організаційних та правових засад її функціонування.

На цьому шляху надзвичайно важливе значення має вирішення питання щодо того, які саме органи можна вважати органами управління закордонними справами, а які – органами зовнішніх зносин. Зазначимо, що сьогодні часто зустрічаються підміна цих понять, понятійні неузгодженості, які, як правило, пов'язані з термінами «система органів зовнішніх зносин», «зовнішньополітична служба», «дипломатична служба» тощо. Тому вважаємо за необхідне приділити певну увагу цьому питанню.

Розглянемо декілька підходів до визначення існуючих понять. Так, пошлемось на точку зору відомого фахівця в галузі дипломатичної служби В. А. Зоріна, який надає детальну характеристику дипломатичної служби та органів зовнішніх зносин. У той же час власне визначення органів зовнішніх зносин автор не пропонує (обмежується простим їх перерахуванням та виокремленням ознак деяких органів) [1, с. 91–101]. Одна з перших спроб дати визначення державним органам зовнішніх зносин була зроблена К. К. Сандровським. Під органами зовнішніх зносин він розуміє діючі на території країни та за її межами спеціальні органи, що представляють державу в її офіційних відносинах з іншими державами та іншими суб'єктами міжнародного права й забезпечують виконання її зовнішньополітичних цілей засобами, передбаченими міжнародним правом, з метою захисту прав і законних інтересів держави, а також закордонних її організацій та громадян [2, с. 57].

До органів зовнішніх зносин вищезазвані автори відносять внутрішньодержавні органи, що поділяються на конституційні (парламент, голову держави, голову уряду та уряд у цілому, відомство закордонних справ) та спеціалізовані (інші міністерства та відомства), а також зарубіжні (дипломатичні представництва держави, консульські установи, постійні представництва, місії постійних спостерігачів при міжнародних організаціях, торговельні представництва) [1, с. 91–101; 2, с. 58–59].

Наведені положення з урахуванням особливостей розвитку органів зовнішніх зносин в умовах незалежної України були деталізовані українськими науковцями. Зокрема, В. М. Репецький до системи органів зовнішніх зносин відносить Верховну Раду, Президента України, уряд та Прем'єр-міністра України, МЗС України та його керівника, інших міністрів та їх відомства, а також закордонні органи зовнішніх зносин (дипломатичні представництва України за кордоном, військові місії, торговельно-економічні місії, консульські установи, постійні представництва України при міжнародних організаціях, а також особи, які не наділені службовими

повноваженнями в рамках іноземної держави або міжнародної організації) [3, с. 62–87].

На сторінках сучасної наукової літератури різні автори пропонують значною мірою подібні складники цієї системи, хоча і називають її по-різному. Одні фахівці продовжують використовувати термін «система органів зовнішніх зносин» (Б. І. Гуменюк, О. П. Сагайдак, П. Д. Сардачук) [4, с. 16–25; 5, с. 16–52], інші йменують зазначену систему зовнішньополітичною службою (апаратом) держави (Д. В. Веденєєв, Д. В. Будков, С. Б. Маринин) [6, с. 9; 7, с. 165], деякі – дипломатичною службою (апаратом) (В. М. Матвєєв) [8, с. 5].

Треба зазначити, що вирішенням цієї проблеми переймаються не тільки українські фахівці. Дискусійною на фоні вищенаведених позицій є точка зору Діаня Мамуду. До внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин (крім інших органів) учений відносить також конституційний суд та наголошує, що «не можна не враховувати того значення, яке можуть мати рішення конституційних судів при визначенні компетенції органів держави в галузі зовнішніх зносин» [9, с. 335]. Але така точка зору, на нашу думку, змушує серйозно замислитись над природою органів зовнішніх зносин та над специфічними ознаками й критеріями, що відрізняють їх від інших державних органів.

Дискутуючи з даним автором, ще раз звернемось до визначення органів зовнішніх зносин, наведеного К. К. Сандровським, тих головних особливостей, які, на думку автора, характеризують ці органи, а саме: а) представлення держави в її офіційних зносинах з іншими державами та іншими суб'єктами міжнародного права; б) забезпечення виконання державних зовнішньополітичних цілей засобами, передбаченими міжнародним правом; в) мета їх діяльності – захист прав і законних інтересів держави, а також її організації та громадян за кордоном [2, с. 57].

Враховуючи це, можемо зауважити, що, по-перше, таке бачення суперечить діючому законодавству України та, зокрема, Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., де чітко визначаються межі повноважень цього органу. Закон закріплює, що Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо: 1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в

межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України [10, ст. 13].

Наведений закон України, як бачимо, закріплює вичерпний перелік повноважень та не містить жодного положення про безпосередні офіційні зносини Конституційного Суду України з іноземними суб'єктами взагалі та іноземними державами зокрема.

По-друге, вважаємо, що в даному разі автор використовує невиправдано широкий підхід до визначення системи органів зовнішніх зносин. Віднесення Конституційного суду України до системи органів зовнішніх зносин зрівнює шанси йменуватися останніми й суди загальної юрисдикції, органи місцевого самоврядування та взагалі будь-які органи публічної влади, котрі хоч опосередковано причетні до сфери зовнішніх зносин, що було б повною нісенітницею.

По-третє, важко уявити, щоб Конституційний Суд України представляв нашу державу у відносинах із зарубіжними державами й іншими суб'єктами міжнародного права та, більше того, забезпечував виконання зовнішньополітичних цілей України.

З урахуванням вищенаведених аргументів Конституційний Суд України, на нашу думку, можна віднести лише до органів, повноваження яких так чи інакше стосуються сфери зовнішніх зносин, але не до системи власне органів зовнішніх зносин.

Наступним питанням, яке потребує уточнення, є співвідношення органів зовнішніх зносин та органів управління закордонними справами. В даному разі, вважаємо, спрацьовує правило, де всі органи управління закордонними справами є органами зовнішніх зносин, але не всі органи зовнішніх зносин є органами державного управління, оскільки вони співвідносяться як філософські категорії «окреме» та «загальне».

Щодо системи органів управління закордонними справами, то останню доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні.

У широкому значенні до системи органів управління закордонними справами належать Президент України, Кабінет Міністрів України, МЗС України та його органи, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Також, враховуючи стрімке зростання ролі парламентів світу в міждержавних відносинах, а також те, що саме парламенти визначають законодавчі основи зовнішньої політики, систему органів управління закордонними справами не можна розглядати окремо від вищого законодавчого органу України, яким є Верховна Рада.

Окрім того, до системи управління закордонними справами України в широкому розумінні включаються допоміжні органи при Президентові України (Рада національної безпеки та оборони України, Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції

України, Міжвідомча комісія з питань підготовки України до вступу в НАТО, Уповноважений Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки) та при Кабінеті Міністрів України (Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції тощо).

У вузькому значенні елементами системи органів управління закордонними справами є МЗС України, його центральний апарат, представництва МЗС на території України та закордонні дипломатичні установи України, а саме дипломатичні представництва України за кордоном, постійні представництва України при міжнародних організаціях, консульські установи України. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [11] система зазначених органів іменується системою органів дипломатичної служби України, що фактично зводиться до системи провідного зовнішньополітичного відомства держави – системи МЗС України.

Що стосується особливостей системи органів управління закордонними справами, то для неї, на нашу думку, характерні загальні, особливі та специфічні ознаки.

Загальними ознаками системи органів управління закордонних справ є те, що: а) вона складається з сукупності компонентів; б) їх взаємодія зумовлює появу нових, інтегративних якостей; в) ці якості у свою чергу, не притаманні окремим компонентам, що утворюють систему в цілому [12, с. 19].

До особливих рис належать: 1) елементами даної системи є органи державного управління; 2) ці органи наділені певними функціями та повноваженнями; 3) між цими органами установлюються певні структурно-функціональні зв'язки субординації; 4) система цих органів є внутрішньо організованою, відокремленою від інших систем органів виконавчої влади та очолюється певним організаційним центром – вищим органом у системі; 5) органам, що входять до цієї системи, характерна устаєленість, що дозволяє їм ззовні виступати як особливе єдине ціле [13, с. 19]; 6) основою функціонування системи органів управління є норми права; 7) системою органів при здійсненні управлінського впливу на керовані об'єкти використовує форми та методи державного управління.

Як специфічні ознаки виокремлюємо: 1) компонентами системи є особливі органи адміністративно-політичного апарату – органи управління закордонними справами (Президент, Кабінет Міністрів, МЗС України тощо); 2) вони наділені управлінськими функціями в галузі зовнішньополітичної діяльності та відповідними повноваженнями; 3) система органів управління закордонними справами є внутрішньо організованою та очолюється главою держави – Президентом України; 4) органи, що входять до систе-

ми, поєднані інтегративними властивостями і ззовні виступають як зовнішньополітична служба (апарат) української держави; 5) основою органів управління зовнішніми зносинами у переважній більшості стають норми адміністративного права; 6) система органів управління закордонними справами використовує специфічні форми та методи управління.

Важливою теоретичною та практичною проблемою є класифікація органів управління закордонними справами України. У міжнародно-правовій літературі найбільш поширеною є класифікація органів зовнішніх зносин, яка запропонована В. А. Зоріним. Ця класифікація і сьогодні наводиться на сторінках адміністративно-правових джерел.

На думку вченого, державні органи зовнішніх зносин залежно від місця знаходження та діяльності поділяються на центральні (внутрішні) та зарубіжні органи зовнішніх зносин. Група центральних органів зовнішніх зносин, у свою чергу, залежно від характеру функцій та правової бази їх діяльності розподіляється ще на дві групи: а) органи загального політичного керівництва, повноваження яких, як правило, визначені конституціями держав; б) органи спеціальних (економічних, галузевих, відомчих) зв'язків держав з іншими державами, що діють або на основі конституції, або – на основі поточного законодавства.

Зарубіжні органи зовнішніх зносин пропонується поділяти також на дві категорії: постійні (посольства, місії, представництва при міжнародних організаціях) та тимчасові (делегації, окремі представники, спостерігачі на міжнародних конференціях тощо) [1, с. 91–92, 100].

Класифікаційний підхід В. А. Зоріна підтримує ряд учених у галузі міжнародного права, а саме: В. М. Репецький, К. К. Сандровський, О. П. Сагайдак, П. Д. Сардачук та ін [3, с. 62–88; 2, с. 55–60; 5, с. 15]. Окрім того, на думку Б. І. Гуменюка, підхід В. А. Зоріна «видається універсальним і, попри все розмаїття сучасних політичних та економічних систем, може бути застосованим до будь-якої країни світу» [4, с. 16].

Що стосується ступеня розробки цих проблем в адміністративно-правових джерелах, то більшість учених хоч і розглядає функції та повноваження органів управління закордонними справами, проте не вирішує проблему їх класифікації (М. І. Єропкін, А. П. Калюшниченко, А. П. Коренєв, В. Д. Сорокін, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. Б. Авер'янов [14, с. 348–352; 15, с. 399–406; 16, с. 386–391] тощо). Інші науковці, переважно радянського періоду, умовно поділяють органи управління зовнішніми зносинами на вищі органи державної влади та управління та Міністерство закордонних справ (А. Е. Лунев, І. І. Євтихєв, В. А. Власов [17, с. 558; 19, с. 169]). Окремі адміністративісти використовують

щодо поділу органів управління закордонними справами класифікаційний підхід, запропонований для органів зовнішніх зносин В. А. Зоріним (С. В. Ківалов) [20, с. 859]. Із цим можна в цілому погодитись, але такий підхід, на нашу думку, є не зовсім коректним із погляду розмежування зазначених видів органів (на що ми вже вище звертали увагу) та адміністративно-правової природи органів управління закордонними справами.

Сьогодні в науці адміністративного права класифікація органів державного управління здійснюється за такими критеріями: 1) обсяг, зміст і характер компетенції органів; 2) порядок вирішення підвідомчих питань; 3) територіальний масштаб діяльності; 4) становище та місце в системі органів (підпорядкованість органів між собою); 5) правової основи їх утворення [18, с. 156–157; 20, с. 92].

Ми пропонуємо два підходи до класифікації органів управління закордонними справами, які в цілому не суперечать один одному. Вони відрізняють вихідними положеннями.

У першому підході ми виходимо з конституційного положення щодо поділу державної влади на три гілки. Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до положень Основного Закону та з урахуванням компетенційного й територіального критеріїв органів управління закордонними справами можна систематизувати таким чином: єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України, Глава держави – Президент України, система органів виконавчої влади.

Щодо органів виконавчої влади, то вони поділяються на органи загальної компетенції: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; б) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади; та галузевої компетенції: а) МЗС України – головне міністерство у сфері зовнішніх зносин; б) інші центральні органи виконавчої влади України.

У свою чергу, до системи МЗС України входять органи, що діють на території України (центральний апарат міністерства, представництва в межах країни), та закордонні дипломатичні органи України (дипломатичні представництва за кордоном, представництва при міжнародних організаціях, консульські установи).

В основу другого підходу покладений поділ усіх органів управління закордонними справами на три групи: 1) органи вищого політичного керівництва: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; 2) спеціалізовані органи управління – МЗС України та його органи на території країни й за її межами; 3) інші органи управління: центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

Підсумовуючи, слід наголосити, що система розглянутих вище органів є найважливішим елементом механізму управління закордонними справами України. Необхідність дослідження системи органів управління закордонними справами, її особливостей та складових компонентів, їх класифікації обумовлена змінами у глобальному геополітичному середовищі, входженням української держави до міжнародного політичного простору та, зокрема, європейськими і євроатлантичними прагненнями нашої держави. Відповідні дослідження, на нашу думку, є важливим засобом формування на практиці ефективно діючої системи органів управління закордонними справами та гарантією розвитку всієї дипломатичної служби України.

Список літератури: 1. Зорин В. А. Основы дипломатической службы / В. А. Зорин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Междунар. отношения, 1977. – 368 с. 2. Сандровский К. К. Право внешних сношений / К. К. Сандровский. – К. : Вища школа, 1986. – 328 с. 3. Репецкий В. Дипломатичне і консульське право : підручник / В. Репецкий. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 372 с. 4. Гуменюк Б. І. Основы дипломатичної та консульської служби : навч. посіб. / Б. І. Гуменюк. – К. : Либідь, 1998. – 248 с. 5. Сагайдак О. П. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навч. посіб. / О. П. Сагайдак, П. Д. Сардачук. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 295 с. 6. Веденєєв Д. В. Юність української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби Української держави 1917–1923 рр. : монографія / Д. В. Веденєєв, Д. В. Будков. – К. : К.І.С., 2006. – 312 с. 7. Маринин С. Б. США: политика и управление (Федеральный правительственный аппарат) / С. Б. Маринин. – М. : Междунар. отношения, 1967. – 241 с. 8. Матвеев В. М. Дипломатическая служба США. / В. М. Матвеев. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 192 с. – (Внешняя политика. Дипломатия). 9. Діань Мамуду. Система органів зовнішніх зносин Республіки Гвінея / Діань Мамуду // Держава і право. – Вип. 6.–2000. – С. 331–336. 10. Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. 11. Про дипломатичну службу : закон України від 20 верес. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881. 12. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание, управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с. 13. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с. 14. Советское административное право. Части Общая и Особенная : учебник / [под ред. М. И. Еропкина]. – К. : НИ и РИО КВШ МВД СССР. – 1978. – 394 с. 15. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 592 с. 17. Административное право / [под ред. А. Е. Лунева]. – М. : Юрид. лит., 1970. – 600 с. 18. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – 528 с. – (Российское юридическое образование). 19. Евтихийев И. И. Административное право СССР. / И. И. Евтихийев, В. А. Власов. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1946. – 432 с. 20. Административное право Украины : учебник / [под общ. ред. С. В. Кивалова]. – Х. : Одиссей, 2006. – 880 с.

Надійшла до редколегії 17.06.2009