

## ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ

ЯСУНИК Лілія Іванівна - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом  
УДК 342.951:351.88

*Выполнен анализ теоретических положений и административно-правовых основ относительно понимания понятия и сущности управления иностранными делами, установлено его основные признаки и задачи, а также охарактеризована роль и значение управления иностранными делами в выполнении задач и функций государства.*

**Ключові слова:** ознаки та поняття, мета і завдання, значення, державне управління, управління закордонними справами.

На сьогодні Україна є повноправним членом світового співтовариства і учасником багатьох міжнародних політичних, правових і економічних процесів, відбувається інтенсифікація міждержавного співробітництва, розвиток туризму і зовнішньоекономічних зв'язків, поширення транснаціональної злочинності. Усе це зумовлює важливе значення формування та функціонування дієвої системи управління закордонними справами, спеціально уповноваженої реалізовувати зовнішньополітичну політику держави з метою забезпечення її національних інтересів і безпеки.

При цьому, управління закордонними справами, хоч і є одним із напрямків загального адміністративно-політичного управління, але, враховуючи специфіку його об'єкту, складність і відповідальність управління зовнішньополітичною діяльністю, все ж таки вимагає особливого правового режиму, організації системи суб'єктів такого управління, форм і порядку їх діяльності у

зовнішньополітичній сфері. Управління зовнішньополітичною діяльністю держави повинно набути ознак цілісності, узгодженості і раціональності, в основу чого має покладатись науково обґрунтоване розуміння сутності та значення управління закордонними справами, засадничі питання якого й вбачаються нами актуальними.

Зазначимо, що окремі аспекти державного управління адміністративно-політичною сферою, у тому числі й управління закордонними справами, раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як - В.Б. Авер'янов, В.Г. Агаманчук, С.М. Войцеховська, М.В. Камаса, С.А. Федчишин, Л.Д. Чекаленко, Х.П. Ярмакі та інші. У той же час, такі наукові дослідження характеризують переважно лише окремі напрямки, форми чи інші особливості зовнішньополітичного управління, безпосередньо не розкриваючи більш загальні питання самого феномену управління закордонними справами, його специфіки та ролі у системі державного управління. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових основ щодо розуміння поняття та сутності управління закордонними справами, встановлення його основних ознак і завдань, а також характеристика ролі та значення управління закордонними справами у виконанні завдань та функцій держави.

Передусім, відзначимо, що характеристика категорії «управління закордонними справами» вимагає не тільки визначення

сутності управління як соціально-правового явища, але також й деталізації змісту «закордонних справ», якими й має здійснюватись управління. Зокрема, з цього приводу слід означити запропоновану Ю.М. Козловим диференціацію «закордонних справ» як об'єкту управлінського впливу на сферу зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних, гуманітарних й інших відносин [1, с.62]. Вказаний підхід, на думку окремих вчених, може бути покладений в основу визначення управління закордонними справами у широкому (управління в усіх сферах зовнішніх зносин) та вузькому (управління зовнішньополітичною діяльністю) значенні [2, с.150]. Як на нас, особливої потреби в подібному визначенні управління закордонними справами в широкому значенні немає, що зумовлено переважним здійсненням державно-владного впливу саме у зовнішньополітичній сфері при мінімальному втручанні сучасної демократичної держави в інші сфери зовнішніх зносин, а також відмінністю суб'єктів, форм і методів такого управління. Отже, державне управління закордонними справами – це насамперед державно-владний вплив уповноважених суб'єктів у зовнішньополітичній сфері, самостійний напрямок державного адміністративно-політичного управління.

Зауважимо, що поняття державного управління щільно пов'язане із таким іншим явищем як державна політика, зокрема, й основу управління закордонними справами безпосередньо і складають відповідні процеси вироблення та реалізації державної зовнішньої політики. Феномен державної політики є предметом дослідження різних суспільно-політичних наук, але в найбільш узагальненому вигляді вона визначається як «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [3, с.239]. Виходячи з цього, державна зовнішня політика певною мірою може бути співставлена й ототожнена з управлінням зовнішньополітичною діяльністю, що хоч і з дещо різних методологічних позицій, проте однаково позначають державний організаційно-владний вплив у зовнішньополітичній сфері.

Разом із тим, як на нас, у юридичному сенсі державна зовнішня політика, як і управління закордонними справами, не обмежується суто лише практичною діяльністю її суб'єктів, уособлюючи ще й сам сформований відповідно до національних інтересів зовнішньополітичний курс держави, що відображає основні засади, завдання та напрямки державного впливу у зовнішньополітичній сфері. У цьому значенні реалізація державної зовнішньої політики, орієнтованої на забезпечення національних інтересів і безпеки, представляє собою одне з завдань держави, що й може бути визначена безпосередньою метою управління закордонними справами. Зокрема, Ю.П. Битяк [4] розкриває зміст державного управління закордонними справами як діяльності державних органів, спрямованої саме на реалізацію зовнішньої політики держави.

У той же час, маємо не погодитись із В.М. Мартиненко, який абсолютно розрізняє державну політику (соціально-економічна мета та потенційно наявний механізм її реалізації) та державне управління (дійовий інституційно-функціональний інструмент реалізації державної політики) [5, с.102-105]. Щодо нашого дослідження, при цьому підході втрачається цілісність розуміння такого складного поліваріантного суспільного явища, як «управління закордонними справами» («державна зовнішня політика»), і органічний системний зв'язок між його базисним складовими – визначеним зовнішньополітичним курсом держави і реально здійснюваним управлінським впливом у зовнішньополітичній сфері.

Ефективне забезпечення національних інтересів і безпеки України у зовнішньополітичній сфері вимагає чіткого усвідомлення й формулювання завдань – основних напрямків такого державно-управлінського впливу, згідно із якими відповідним чином має організовуватись система суб'єктів управління закордонними справами та спрямовуватись їх діяльність. Зазначимо, що В.П. Пилишин наводить досить широкий перелік загальних основних завдань державного управління, у тому числі відносячи до них «впровадження оновленої правової бази з питань державного управління», його «на-

укове та інформаційне забезпечення», «створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу» [6, с.380] і т.ін. Вважаємо, що викладене, хоч і дійсно має відношення до результативності й дієвості державно-управлінського впливу, проте уособлює не стільки основні завдання державного управління, як необхідні компоненти такого важливого допоміжного напрямку державної діяльності, як організація системи державного управління, зокрема, це ж стосується й системи управління закордонними справами.

Відзначимо, що основні напрямки зовнішньої політики на сьогодні закріплені профільним Законом України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [7], який комплексно визначає принципи, пріоритети та систему суб'єктів управління закордонними справами. При цьому, позитивно вбачається більша деталізація Законом України від 01.07.2010 р. актуальних завдань зовнішньополітичної діяльності (загалом 16 пунктів) порівняно з завданнями зовнішньої політики (6 пунктів), передбаченими постановою Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-XII [8].

Тут також слід уточнити, що реалізація подібних завдань зовнішньої політики України відбувається в рамках не тільки адміністративно-правових, але безпосередньо й міжнародно-правових відносин. Власне, як зауважує Ю.П. Битяк, Україна як суб'єкт міжнародного права відповідно до національних інтересів здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється представництвами й бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій [4]. При цьому, специфіка адміністративно-правових відносин насамперед пояснюється тим, що вони виникають і протікають саме у сфері державного управління [9, с.80]. Адміністративно-правові відносини у зовнішньополітичній сфері реалізуються у межах внутрішньої компетенції держави і стосуються питань організації та діяльності суб'єктів управління закордонними справами, їх взаємодії між собою та з іншими органами влади, громадськими інституціями й окремими громадянами в рамках юрисдикції України. Управ-

лінська складова відсутня безпосередньо у відносинах між державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, що виходять за межі юрисдикції якоїсь однієї держави й будуються на засадах партнерства, а не влади і підпорядкування.

Також варто наголосити, що визначені Законом України від 01.07.2010 р. основні завдання зовнішньої політики реалізуються і міжнародно-правовими, і адміністративно-правовими засобами, внаслідок чого вони можуть ототожнюватись із завданнями (напрямами) управління закордонними справами з певною мірою умовності. До речі, завдання зовнішньої політики закріплюються у ч.2 ст.11 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [7] в якості не «завдань» (як це, наприклад, було за постановою Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-XII [8]), а «засад», хоча за своїм змістовним наповненням здебільшого характеризують не принципи, а пріоритетні напрямки зовнішньополітичної діяльності. У будь-якому разі, маємо не погодитись й із законодавчим визначенням забезпечення національних інтересів і безпеки України на рівні лише одного з 16 таких завдань (засад) зовнішньої політики, тоді як вищерозглянуті конституційні положення досить однозначно визначають це загальною метою, призначенням зовнішньополітичної діяльності.

Поперед усього, відзначимо, що захист суверенітету та інтересів України як одне з завдань управління закордонними справами насамперед передбачає забезпечення й створення необхідних умов для своєчасного, дієвого і сумірного застосування відповідних дипломатичних заходів впливу та переконання, тоді ж як організація та використання з цими цілями збройних сил здебільшого відбуватиметься вже в рамках військового управління. Крім цього, досить важливе значення для становлення України як сучасної демократичної соціальної правової держави у сучасних умовах політичної, економічної і соціально-культурної глобалізації, як на нас, має загальна інтенсифікація міжнародного співробітництва України та зміцнення її міжнародного авторитету, на що теж має бути спрямована управлінська

діяльність у зовнішньополітичній сфері. Серед іншого вказане стосується й питань забезпечення світової економічної інтеграції України, що вимагає не тільки від безпосередніх учасників зовнішньоекономічної діяльності, але і від суб'єктів зовнішньополітичного управління в заходах щодо залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій, розвитку інших форм міжнародного економічного співробітництва. Те ж саме стосується і забезпечення євроінтеграції України, у процесі чого саме на міжнародному рівні має бути вирішено багато політичних, економічних і правових питань, виключно лише злагоджена і послідовна діяльність щодо чого всіх суб'єктів управління закордонними справами істотно сприятиме набуттю Україною членства в Європейському Союзі, що прямо визначено одним із пріоритетів сучасної національної зовнішньої політики, як за ч.2 ст.11 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [7].

Як нами вище вже вказувалось, державне управління в цілому і зокрема управління закордонними справами в сучасній соціально орієнтованій державі направлене на захист не тільки суспільних і державних інтересів, але також і прав та інтересів громадян, що у повній мірі стосується й громадян України за кордоном. З огляду на це цілком обґрунтованим буде віднесення до основних завдань управління зовнішньополітичною діяльністю захисту за кордоном прав та інтересів громадян і юридичних осіб України, які не можуть здійснювати захист своїх прав та інтересів самостійно за кордоном настільки ж ефективно, як на території України. Саме потреба оперативного й дієвого захисту прав громадян України за кордоном, так само як і необхідність постійного підтримання дипломатичних відносин з іноземними державами, й зумовлюють та складають основний зміст діяльності більшості закордонних дипломатичних представництв України як органів управління закордонними справами.

Отже, виходячи з законодавчо визначених пріоритетів (засад) зовнішньої політики України, в узагальненому вигляді основними завданнями управління закордонними справами можна визначити: захист сувере-

нітету та інтересів України; сприяння міжнародному миру і безпеці у світі; зміцнення міжнародного авторитету України, її участь у міжнародних відносинах і процесах; забезпечення євроінтеграції України; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном, підтримка закордонних українців; забезпечення світової економічної інтеграції України, підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами.

При цьому, управління закордонними справами виступає одним із самостійних напрямків цілісного державного управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, до структури якого згідно з Г.О. Пономаренко [10, с.8] також входить управління забезпеченням обороноздатності, управління забезпеченням національної безпеки, управління забезпеченням охорони державного кордону, управління внутрішніми справами, управління забезпеченням безпеки в надзвичайних ситуаціях і управління юстицією. Всі перелічені напрямки адміністративно-політичного управління включно з управлінням закордонними справами мають не тільки спільні риси, властиві державній управлінській діяльності, але й єдине призначення із охорони, гарантування та забезпечення певних прав та інтересів громадян, інтересів суспільства та держави, їх безпеки і конституційного ладу.

Поза цим, наголосимо, що спеціальними ознаками управління закордонними справами, що характеризують саме цей різновид державного управління, першочергово маємо визначити його предмет, мету і суб'єктів. Так, предмет управління закордонними справами складають суспільні відносини щодо організації діяльності суб'єктів управління закордонними справами і реалізації ними зовнішньої політики України. Мета та завдання управління у зовнішньополітичній сфері (хоча, наприклад, С.А. Федчишин й упускає їх з переліку спеціальних ознак управління закордонними справами [2, с.150]) також розкривають своєрідність даного напрямку державно-управлінського впливу, зокрема, безпосередня мета управління закордонними справами полягає в

реалізації державної зовнішньої політики, орієнтованої на забезпечення національних інтересів і безпеки України.

Кожен напрямок управлінської діяльності здійснюється власною системою її суб'єктів, яка включає вищі органи державної влади загальної компетенції, спеціально уповноважений відповідальний центральний орган державної (як правило, виконавчої) влади, його органи і підрозділи, а також інші непрофільні державні органи, функціонуючі у межах своєї компетенції. В управлінській діяльності беруть участь й відповідні муніципальні органи, громадські формування та окремі громадяни у нормативно визначених формах і випадках. Істотною особливістю суб'єктного складу управління закордонними справами на рівні із викладеним виступає формування і функціонування органів суб'єктів такої управлінської діяльності не лише на території України, але й за її межами.

Спеціально уповноважені органи державної влади (суб'єкти), суспільні відносини із організації їх діяльності і реалізації ними зовнішньої політики України (предмет) і безпосередній управлінський організаційно-регулюючий вплив суб'єктів на предмет (процес) складають систему управління закордонними справами.

Крім цього, С.А. Федчишин до спеціальних ознак, що властиві лише управлінню закордонними справами, також відносить його комплексність і врегулювання нормами адміністративного, міжнародного й інших галузей права [2, с.150]. Тут слід дещо уточнити, що комплексність управління закордонними справами означає не повний синтез зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, а насамперед широке коло зовнішньополітичних інтересів України у безпосередньо політичній, правовій, економічній, соціально-культурній й інших сферах. Врегулювання ж управлінської діяльності не лише адміністративно-правовими, а нормами й інших галузей права в тій чи іншій мірі характерне не тільки зовнішньополітичному управлінню, а загалом кожному напрямку державно-владного управлінського впливу. Разом із тим, багато аспектів державного управління саме у зо-

внішньополітичній сфері на рівні з адміністративно-правовими нормами національного права в значній мірі регулюються ще й нормами міжнародного права, зокрема міжнародними договорами, які встановлюють засади міжнародних відносин, визначають особливості організації та функціонування дипломатичних представництв тощо.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо визначати управління закордонними справами як самостійний комплексний напрямок державного адміністративно-політичного управління, організаційно-регулюючий вплив системи спеціально уповноважених державних органів на суспільні відносини з питань організації їх діяльності і реалізації ними зовнішньої політики України відповідно до національного (насамперед, адміністративного) і міжнародного законодавства з метою забезпечення національних інтересів і безпеки України.

Безсумнівним є те, що управління закордонними справами відіграє важливу і вагому роль у реалізації державної зовнішньої політики, забезпеченні національних інтересів і безпеки України на міжнародному рівні. Разом із тим, подібне сприйняття значення управління закордонними справами носить доволі формальний спрощений характер, не розкриваючи реальний внесок управління у зовнішньополітичній сфері для реалізації завдань і функцій держави, суспільного розвитку, утвердження й забезпечення прав та інтересів громадян.

Слід вказати, що значення управління закордонними справами не може цілком ототожнюватись із його метою та завданнями, що уособлюють лише орієнтир і бажаний результат зовнішньополітичної діяльності. Так само вважаємо некоректним визначати значення управління закордонними справами суто лише за практичною діяльністю його суб'єктів щодо реалізації зовнішньої політики України, що відобразатиме процес, а не результат, наслідки управлінського впливу у зовнішньополітичній сфері. Дійсне ж значення управління закордонними справами виявляється саме у змінах, що спричиняються державно-владним управлінським впливом у його предметі, тобто суспільних відносинах із організації діяльності суб'єктів

### АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових основ щодо розуміння поняття та сутності управління закордонними справами, встановлено його основні ознаки і завдання, а також охарактеризовано роль та значення управління закордонними справами у виконанні завдань та функцій держави.

### SUMMARY

The analysis of the theoretical principles and administrative-legal bases of understanding the concept and nature of governance of foreign affairs is made; also it was established its main features and objectives, as well as characterized the role and value of governance of foreign affairs in performing tasks and functions of the state.

управління закордонними справами і реалізації ними зовнішньої політики України. У свою чергу, рівень відповідності результатів такого управлінського впливу у зовнішньополітичній сфері його завданням виступає критерієм ефективності управління закордонними справами.

Таким чином, значення управління закордонними справами у тому, що воно є невід'ємним і необхідним компонентом ефективної реалізації зовнішньої політики України спеціально уповноваженими суб'єктами відповідно до національних інтересів і безпеки України. Управлінська діяльність покликана належним чином організувати своєчасну та повну реалізацію зовнішньополітичного курсу держави шляхом утворення та функціонування розгалуженої системи суб'єктів зовнішньополітичної діяльності, спрямування її роботи на забезпечення національних інтересів і безпеки України на міжнародному рівні.

### Література

1. Козлов Ю. М. Управление в области административно-политической деятельности советского государства : учеб. пособ. / Ю. М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1961. – 79 с.
2. Федчишин С. А. До визначення поняття «управління закордонними справами» (адміністративно-правовий аспект) / - С. А. Федчишин // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XII Міжнар. наук. конгр. (м. Харків, 29 берез. 2012 р.). – Х. : Магістр, 2012. – С. 149-151.
3. Петров П. Ю. Державна політика як

форма суспільних відносин / Петров П. Ю. // Теоретичні і прикладні проблеми психології. – 2012. – № 2 (28). – С. 234-240.

4. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. проф. -Ю. П. Битяка та ін. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

5. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) / Василь Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.

6. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 377–381 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pvpvuv.pdf>.

7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

8. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України : від 02.07.1993 р., № 3360-XII // ВВР України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

10. Пономаренко Г. О. Сутність та особливості адміністративно-політичної діяльності як об'єкта державного управління / - Г. О. Пономаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 40. – С. 7-13.