

## ЗАВДАННЯ І ПОВНОВАЖЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ЗАКОРДОННИХ СПРАВ УКРАЇНИ

*ЯСУНИК Лілія Іванівна - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом  
УДК 342.951:351.88(477)*

---

*Выполнен анализ административно-правового регулирования задач и полномочий Министерства иностранных дел Украины, определены их основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения управления иностранными делами Украины.*

**Ключові слова:** *завдання і повноваження, Міністерство закордонних справ України, управління закордонними справами, зовнішня політика, керівництво і координація*

У рамках зовнішньополітичного управління Міністерством закордонних справ України здійснюється низка повноважень із організації та поточного керівництва діяльністю органів дипломатичної служби України, а також із координації участі непрофільних органів виконавчої влади у реалізації зовнішньої політики України. Разом із тим, наразі відсутнє узгоджене, комплексне й послідовне адміністративно-правове регулювання статусу Міністерства закордонних справ України, недостатньо чітким залишається розподіл управлінських повноважень вищих органів державної влади відносно головного зовнішньополітичного відомства, потребує уточнення та деталізації порядок реалізації його повноважень та засади взаємодії з іншими суб'єктами управління закордонними справами України. А відтак, у контексті вдосконалення організації управління закордонними справами та реалізації державної зовніш-

ньої політики й вбачаються актуальними питання завдань і повноважень Міністерства закордонних справ України.

Зазначимо, що окремі аспекти адміністративно-правового регулювання організації та діяльності головного зовнішньополітичного відомства раніше вже розглядалися у роботах таких вчених, як Т.І. Биркович, С.М. Войцеховська, В.О. Захаренко, М.В. Камаса, П.В. Кикоть, С.А. Федчишин та інші. У той же час, такі дослідження стосуються тільки деяких елементів правового статусу Міністерства закордонних справ України, всебічно не характеризуючи його компетенцію й не приділяючи достатньої уваги нинішній специфіці діяльності головного зовнішньополітичного відомства. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання завдань і повноважень Міністерства закордонних справ України, визначення їх основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення управління закордонними справами України.

Передусім відмітимо, що зовнішньополітичне управління уособлює основний вектор діяльності Міністерства закордонних справ України, а відповідно виражається й у всіх його завданнях і змісті реально здійснюваних повноважень. Останні ж мають доволі широкий характер з огляду на ключову роль Міністерства закордонних справ України у зовнішньополітич-

ному управлінні та покладення на нього відповідальності в цілому за практичну реалізацію державної зовнішньої політики як безпосередньо, так і через підпорядковані державні органи.

Завдання Міністерства закордонних справ України повинні відповідати меті його діяльності та ґрунтуватись на законодавчо визначених основних засадах зовнішньої політики, однозначно формулюватись й узгоджуватись між собою та із завданнями інших органів управління закордонними справами, а також покладатись в основу конкретних повноважень головного зовнішньополітичного відомства. Існуючий на сьогодні перелік основних завдань Міністерства закордонних справ України, закріплений п.3 Положення за Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011 [1], містить паралельно і досить абстрактні напрямки діяльності (зокрема «забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності»), і цілком конкретні, по суті, вже повноваження даного міністерства. До речі, наприклад, інформування глави держави, парламенту та уряду про важливі й резонансні події у світі та внесення на їх розгляд пропозицій з цього приводу не просто доволі неоднозначно відноситься саме до основних завдань Міністерства закордонних справ України, але й також дублюється у переліку його повноважень (п.3, пп.3б п.4 Положення від 06.04.2011 р.). Наголосимо, що завдання Міністерства закордонних справ України повинні не тільки формально закріплюватись, а бути системними й цілісними, виступаючи реальним орієнтиром подальшої організації та діяльності головного зовнішньополітичного відомства.

Не можна погодитись із віднесенням п.1, 3 Положення від 06.04.2011 р. [1] формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України до числа основних завдань Міністерства закордонних справ України, оскільки воно одночасно із цим визначається і як мета його діяльності, що суперечить самій логіці послідовного формулювання мети, завдань і повноважень певної інституції. Тут також дещо тавтологічним вбачається виокрем-

лення на рівні з вищеназваним завданням ще і таких завдань, як «забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності» та «забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України», що, по суті, й здійснюється в рамках реалізації державної зовнішньої політики.

Як на нас, основні завдання Міністерства закордонних справ України мають насамперед відображати основні завдання управління закордонними справами, які у свою чергу безпосередньо ґрунтуються на основних засадах зовнішньої політики, закріплених ст.11 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [2]. Наразі ж нормативно визначені завдання Міністерства закордонних справ України не повністю співпадають з основними засадами зовнішньої політики, зокрема це переважно стосується захисту суверенітету та національних інтересів України, піднесення її міжнародного авторитету, забезпечення політичних, економічних та інших інтеграційних процесів, розвитку зв'язків із закордонними українцями тощо. У той же час, цілком доречно до основних завдань Міністерства закордонних справ України мали б відноситись й інші ключові засади державної зовнішньої політики, а саме забезпечення захисту прав та інтересів громадян України за кордоном, сприяння міжнародному миру та безпеці у світі і т.д. З огляду на мету діяльності Міністерства закордонних справ України його завдання мають передбачати реальне впровадження усіх основних аспектів зовнішньополітичного курсу України.

Серед завдань Міністерства закордонних справ України особливо слід відмітити координацію заходів, здійснюваних органами виконавчої влади щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України. Міністерство закордонних справ України забезпечує реалізацію державної зовнішньої політики як через свою власну діяльність, так і через відповідні державні органи – органи дипломатичної служби та певною мірою непрофільні органи виконавчої влади. Щоправда у даному разі має йтись не лише про координацію діяльності таких органів з боку головного зовнішньо-

політичного відомства, але й загалом про її організацію, спрямування та контроль, що прямо зумовлюється статусом і призначенням Міністерства закордонних справ України.

У названому завданні дуже важливе значення має його орієнтування на забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу України, в чому нами вбачається специфічна роль Міністерства закордонних справ України як центрального елементу системи органів зовнішньополітичного управління. Цьому також сприяє й здійснення головним зовнішньополітичним відомством загального нагляду за виконанням органами виконавчої влади міжнародних договорів України. У цілому ж вказаний напрямок діяльності Міністерства закордонних справ України може бути зведене в єдине комплексне завдання із забезпечення ним у межах своїх повноважень послідовності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України, що, наприклад, прямо передбачалось його попередніми Положеннями від 03.04.1999 р. і від 12.07.2006 р. [3; 4].

До основних завдань Міністерства закордонних справ України серед іншого відноситься формування і реалізація державної політики у сфері розвитку дипломатичної служби та здійснення функцій дипломатичного протоколу (п.3 Положення за Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011 [1]). Враховуючи участь у формуванні та реалізації державної політики у цих сферах й інших органів управління закордонними справами, вважаємо більш прийнятним конкретніше визначення даного завдання головного зовнішньополітичного відомства як організації і керівництва дипломатичною службою та забезпечення дипломатичного протоколу. Реалізація Міністерством закордонних справ України державної політики у сфері дипломатичної служби виступає однією з істотних складових зовнішньополітичного управління, що пов'язана з належною організацією діяльності (насамперед кадровим забезпеченням) органів дипломатичної служби, які безпосередньо й реалізують державну зовнішню політику.

Відзначимо, що оскільки Міністерство закордонних справ України за своїм статусом є центральним органом виконавчої влади і органом дипломатичної служби, на нього також поширюється дія профільного законодавства, зокрема в частині завдань даного суб'єкта зовнішньополітичного управління. При цьому, завдання Міністерства закордонних справ України як органу дипломатичної служби, визначені ст.4 Закону України від 20.09.2001 р. № 2728-III [5], в одній частині співпадають з вищерозглянутими завданнями Міністерства закордонних справ України (п.3 Положення від 06.04.2011 р. [1]), а в іншій – змістовно здебільшого подібні до засад державної зовнішньої політики (ст.11 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [2]). Отже, як недолік адміністративного законодавства слід вказати неузгодженість регламентованих різними правовими актами завдань Міністерства закордонних справ України за обсягом і текстуальним вираженням, відсутність їх єдиного чіткого переліку, що лише ускладнює розуміння обсягів і меж компетенції головного зовнішньополітичного відомства та її практичну реалізацію.

Іншим Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [6] завдання міністерств формулюються залежно від характеру їх діяльності як забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямків розвитку, інформування про здійснення державної політики, розробка пропозицій із вдосконалення правозастосування тощо. Усе викладене стосується й Міністерства закордонних справ України, яке дійсно в межах своєї компетенції здійснює правове регулювання суспільних відносин з приводу організації зовнішньополітичного управління та реалізації державної зовнішньої політики. У той же час на рівні із цим окремо варто виділяти, наприклад, ще й підготовку та прийняття Міністерством закордонних справ України правозастосовних рішень, забезпечення їх виконання, координацію і контроль діяльності відповідних державних органів.

До того ж зауважимо п.5 ч.1 ст.7 означеного Закону України, з якого цілком однозначно випливає, що завдання міністерств,

у тому числі й Міністерства закордонних справ України, мають бути визначені виключно законами України, а не підзаконними нормативно-правовими актами, як-то укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України. Цим додатково підтверджується нагальність не просто впорядкування мети, завдань і повноважень Міністерства закордонних справ України, а саме законодавчого врегулювання його статусу.

Повноваження Міністерства закордонних справ України виступають логічним продовженням його завдань й визначають конкретні заходи, які вживаються головним зовнішньополітичним відомством в рамках організації діяльності суб'єктів управління закордонними справами та безпосередньої реалізації державної зовнішньої політики. При цьому, чинне Положення від 06.04.2011 р. [1] порівняно з попередніми Положеннями від 03.04.1999 р. і від 12.07.2006 р. [3; 4] закріплює удвічі більш розгорнутий і виключний перелік повноважень Міністерства закордонних справ України. Максимально повне врегулювання компетенції Міністерства закордонних справ України має позитивне значення в аспекті забезпечення належної організації й законності його діяльності, а також розподілу повноважень і взаємодії з іншими органами зовнішньополітичного управління України.

Передусім, згідно з вищевказаним нормотворчим напрямком діяльності Міністерством закордонних справ України розробляється, ухвалюється та погоджується низка нормативно-правових актів з питань зовнішньої політики і дипломатичної служби України. Зокрема п.4 Положення від 06.04.2011 р. [1] прямо перелічено низку таких нормативно-правових актів, що ухвалюються головним зовнішньополітичним відомством. У той же час, очевидно, що дотримуючись цього підходу до формулювання повноважень Міністерства закордонних справ України, наведений перелік затверджуваних ним нормативно-правових актів мав би бути більш повним, включаючи ще й Порядок ротації працівників дипломатичної служби в системі органів

дипломатичної служби України, Положення про обслуговуючий персонал системи органів дипломатичної служби України і т.д.

Окрім того, статусу Міністерства закордонних справ України як головного у системі зовнішньополітичного управління відповідатиме й певне розширення його нормотворчих повноважень. Наприклад, вбачається можливою проробка питань щодо передання Міністерству закордонних справ України повноважень із ухвалення Положення про нештатних (почесних) консулів України, Порядку проходження дипломатичної служби працівниками патронатної служби Міністра закордонних справ України та деяких інших правових актів, які наразі затверджується главою держави й урядом.

Погодження Міністерством закордонних справ України законопроектів і відповідних нормативно-правових актів, управлінських рішень та директив у сфері зовнішніх зносин або ж розробка проектів правових актів для їх наступного затвердження вищими органами державної влади (пп.1, 2, 25, 37, 67, 98 п.4 Положення від 06.04.2011 р. [1]) є важливим інструментом забезпечення єдності й узгодженості діяльності різних суб'єктів управління закордонними справами. Практична реалізація подібних повноважень Міністерства закордонних справ України наразі потребує правового врегулювання порядку і гарантій їх реалізації, а також засад і формату взаємодії у системі органів управління закордонними справами України. При цьому, зауважимо, що застосування різних форм спільної діяльності у сфері зовнішньополітичного управління має чітко розмежовуватись із принципом єдиноначальності як ключовою засадою організації роботи не тільки Міністерства закордонних справ України, але й усієї системи зовнішньополітичного управління.

Загалом же погодження може розглядатись у ракурсі управлінсько-координаційної діяльності Міністерства закордонних справ України щодо органів дипломатичної служби та інших державних органів, які беруть участь у реалізації зовнішньої полі-

тики України. Координація та спрямування діяльності названих інституцій складає вагомому частину організаційно-розпорядчих повноважень головного зовнішньополітичного відомства. Окремо слід виділити повноваження Міністерства закордонних справ України із координації взаємодії органів державної влади в частині здійснення ними зовнішніх зносин (пп.65 п.4 Положення від 06.04.2011 р. [1]), що розкриває системоутворюючу роль головного зовнішньополітичного відомства у системі органів управління закордонними справами України, у забезпеченні її цілісності та однонаправленості функціонування.

Здійснення Міністерством закордонних справ України певних координаційних заходів передбачається не тільки профільним Положенням від 06.04.2011 р. [1], але й низкою інших нормативно-правових актів, зокрема Законом України від 20.09.2001 р. № 2728-III [5] і Указом Президента України від 18.09.1996 р. № 841/96 [7]. Така відсутність єдиного правового акту з цих питань має наслідком як дублювання, так і поверховість й фрагментарність правового регулювання реально здійснюваних координаційних повноважень Міністерства закордонних справ України, зміст яких на нормативному рівні залишається не розкритим. Оновлення й поглиблення правових засад цих та інших повноважень Міністерства закордонних справ України покликано не лише підвищити ефективність зовнішньополітичного управління, але й гарантувати виключно правомірне і раціональне здійснення його заходів, не допускаючи перебирання повноважень інших суб'єктів управління закордонними справами та втручання у діяльність державних органів.

Відмітимо, що в раціональній організації зовнішньополітичного управління та успішному впровадженні державної зовнішньої політики ключову роль відіграє щільна взаємодія Міністерства закордонних справ України з іншими компетентними органами, в тому числі через залучення їх спеціалістів, проведення нарад, роботи відповідних комісій і робочих груп. Важливою фігурою у забезпеченні координа-

ції та взаємодії Міністерства закордонних справ України з центральними органами виконавчої влади виступають дипломатичні радники, що відряджаються до них для виконання дипломатичних функцій згідно Указу Президента України від 31.12.2005 р. № 1901/2005 [8]. Інститут дипломатичних радників дозволяє не лише встановити оптимальний формат комунікації головного зовнішньополітичного відомства з іншими центральними органами виконавчої влади, але й на практиці забезпечити єдність та послідовність здійснюваних ними заходів із реалізації державної зовнішньої політики.

У площині взаємодії та співпраці значною мірою реалізуються й аналітично-дорадчі повноваження головного зовнішньополітичного відомства, спрямовані на підготовку та внесення ним відповідних пропозицій. Зокрема, це пропозиції щодо реагування на події у світі, ініціатив міжнародного характеру, стратегії і тактики співробітництва з іноземними державами, укладення чи розірвання міжнародних договорів, забезпечення їх виконання, утворення та ліквідації закордонних дипломатичних установ України і т.д. (пп.5, 7, 9, 25, 27, 35, 36, 41 п.4, пп.4 п.5 Положення від 06.04.2011 р. [1]). По суті, у даному разі Міністерством закордонних справ України здійснюється напрацювання і підготовка певних управлінських рішень, тоді як їх ухвалення належить уже до компетенції інших органів зовнішньополітичного управління. У контексті ж інтенсифікації та підвищення узгодженості спільної діяльності суб'єктів управління закордонними справами підготовка та подання Міністерством закордонних справ України пропозицій в окремих з названих випадках, як на нас, має визначатись не факультативною, а обов'язковою стадією прийняття рішень у сфері управління закордонними справами.

Зовнішньополітичне управління Міністерством закордонних справ України виявляється не лише у правовому регулюванні, взаємодії та координації діяльності відповідних державних органів через її погодження, але й у застосуванні інших методів управлінського впливу – безпосереднього

керівництва, організації та забезпечення діяльності, її контролю та нагляду. Безпосереднє керівництво Міністерством закордонними справами України здійснюється насамперед щодо підпорядкованих йому органів дипломатичної служби України. При цьому, на відміну від пп.40 п.4 Положення від 06.04.2011 р. [1] у ч.7 ст.6 Закону України від 20.09.2001 р. № 2728-III [5] більш точно сформульовано, що таке керівництво здійснюється не просто сукупністю органів дипломатичної служби, а саме їх системою. Так чи інакше, маємо констатувати недостатню деталізацію сутності та змісту подібного керівництва системою органів дипломатичної служби України. Як найбільш дієвий засіб керівництва варто означити видання обов'язкових для виконання наказів Міністерства закордонних справ України і розпоряджень Міністра закордонних справ України, які містять приписи з приводу діяльності відповідних органів.

Крім безпосереднього керівництва, Міністерство закордонних справ України бере широку участь в організації та забезпеченні діяльності органів дипломатичної служби, а певною мірою й інших органів виконавчої влади в частині, що має відношення до реалізації державної зовнішньої політики. Така діяльність зумовлюється потребою підтримання дипломатичних зносин України з іноземними державами та представництва України у міжнародних організаціях. Зокрема головним зовнішньополітичним відомством забезпечується та організовується діяльність закордонних дипломатичних установ України, надається допомога центральним та місцевим органам виконавчої влади у здійсненні ними міжнародних зв'язків і т.ін. (пп.12, 19, 20, 44, 57, 68 п.4 Положення від 06.04.2011 р. [1]). Фактично у даному разі йдеться про створення Міністерством закордонних справ України необхідних правових, організаційних, інформаційно-аналітичних, кадрових, матеріально-фінансових й інших умов для належного функціонування суб'єктів зовнішньополітичного управління та реалізації ними державної зовнішньої політики.

Контроль і нагляд, поперед усього, є інструментами забезпечення законності та ефективності діяльності органів управління закордонними справами України. Сьогодні на Міністерство закордонних справ України згідно з пп.3, 27, 66 п.4 Положення за Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011 [1] і Указу Президента України від 18.09.1996 р. № 841/96 [7] покладено аналіз стану дотримання правових актів у сфері зовнішніх зносин, загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України і контроль діяльності профільних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Однак, названі повноваження очевидно не розкривають увесь потенціал контролю та нагляду як інструментів, що можуть використовуватись в управлінні закордонними справами. На нашу думку, цілком доцільним постає поширення контрольно-наглядових повноважень Міністерства закордонних справ України повністю на функціонування підпорядкованих йому органів дипломатичної служби України, а також на діяльність усіх центральних і місцевих органів виконавчої влади із реалізації державної зовнішньої політики. При цьому, дійсно конструктивне виконання головним зовнішньополітичним відомством своїх контрольно-наглядових повноважень потребує врегулювання не тільки подібних повноважень, але й конкретних форм і порядку перевірки Міністерством закордонних справ України законності та ефективності роботи органів зовнішньополітичного управління, а так само й заходів, які застосовуються до останніх у разі виявлення в їх діяльності певних порушень.

Таким чином, Міністерство закордонних справ України за своїм статусом є центральним елементом системи органів управління закордонними справами, організаційно-управлінська діяльність якої направлена на всебічне забезпечення діяльності підпорядкованих суб'єктів зовнішньополітичного управління та реалізацію державної зовнішньої політики. Ефективне функціонування Міністерства закордонних справ України насамперед потребує уточнення та законодавчого за-

**АНОТАЦІЯ**

*Виконано аналіз адміністративно-правового регулювання завдань і повноважень Міністерства закордонних справ України, визначено їх основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення управління закордонними справами України.*

**SUMMARY**

*The analysis of administrative-legal regulation of objectives and powers of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine is made; also it was determined its main features, nature and value, as well as substantiated priority directions of improving the legal support of governance of foreign affairs of Ukraine.*

кріплення його адміністративно-правового статусу, подальшого упорядкування та узгодження завдань і повноважень, врегулювання порядку їх реалізації та засад взаємодії з іншими органами управління закордонними справами України.

**Література**

1. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 381/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. —\* № 29. – Ст. 1220.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.
3. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України : від 03.04.1999 р., № 357/99 // Офіційний вісник України. – 1999. — № 14. – Ст. 550.
4. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України :

Постанова Кабінету Міністрів України : від 12.07.2006 р., № 960 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.

5. Про дипломатичну службу : Закон України : від 20.09.2001 р., № 2728-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881.

6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України : від 17.03.2011 р., № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

7. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України : від 18.09.1996 р., № 841/96 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/841/96>.

8. Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади : Указ Президента України : від 31.12.2005 р., № 1901/2005 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1. – Ст. 23.