

Зважаючи на викладене можемо зробити висновок, що усунення проблемних питань, з точки зору ефективності провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів шляхом подання треба розпочинати із з'ясування природи цього провадження. А вимоги до змісту постанови, порядок її оскарження, порядок набрання законної сили та виконання мають бути ретельно виписані законодавцем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст]: Закон від 06.07.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Лист Вищого адміністративного суду України від 02.02.2011 р. за № 149/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1705&fp=11
3. Лист ДПА від 24.01.2011 № 1611/7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.com.ua/taxes/-/borg/listDPA_1611.doc

4. Курс цивільного процесу [Текст]: підручник / В.В. Комаров, В. А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.

5. Лист Вищого адміністративного суду України від 24.04.2011 р. за № 571/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1758&fp=11

6. Лист Вищого адміністративного суду від 12.04.2012 р. за № 1044/11/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2286&fp=11

7. Базов В. Ільков В. Інститут податкового подання на перших етапах правозастосовчої практики після його законодавчого запровадження [Текст] // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 4. – С. 53-62.

8. Цивільний процесуальний кодекс України [Текст]: Закон від 18.03.2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088.

УДК 342.9

РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ

Федчишин С. А.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: Стаття присвячена дослідженню особливостей розвитку наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами. Аналізуються погляди дореволюційних та радянських вчених у галузі адміністративного права на сутність і особливості управління закордонними справами. Підкреслюється значення висновків цих вчених для з'ясування та розвитку теоретичних засад управління закордонними справами України.

Ключові слова: управління закордонними справами, дипломатична служба, міністерство закордонних справ.

Аннотация: Статья посвящена исследованию развития научных взглядов на теоретические основы управления иностранными делами. Анализируются взгляды дореволюционных и советских ученых в области административного права на сущность и признаки управления иностранными делами. Подчеркивается значение выводов этих ученых для определения и развития теоретических основ управления иностранными делами Украины.

Ключевые слова: управление иностранными делами, дипломатическая служба, министерство иностранных дел.

Annotation: The article is devoted to research of development of scientific views on theoretical bases of management of foreign affairs. Points of view of pre-revolutionary and Soviet scientists in the field of administrative law on essence and features of management of foreign affairs are analyzed. The importance of these scientists' conclusions for definition and development of theoretical bases of management of foreign affairs of Ukraine is underlined.

Key words: management of foreign affairs, diplomatic service, the Ministry for Foreign Affairs.

В умовах демократизації суспільства і держави, значного реформування апарату управління і вітчизняного законодавства, стрімкого розвитку та розширення міжнародного співробітництва України вимагається якісне оновлення теоретичних положень, що визначають сутність та особливості державного управління закордонними справами України. Таке оновлення зумовлює необхідність поглибленого аналізу не лише сучасних наукових праць, а й

здобутків попередників, з'ясування особливостей розвитку наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами.

Проблеми управління закордонними справами розглядалися багатьма вченими-адміністративістами. Відзначимо праці О.С. Бахова, В.А. Зоріна, С.В. Додіна, М.В. Камаси, Ю.М. Козлова, О.Є. Луньова, Х.П. Ярмачі та ін. Науковцями аналізуються зміст управління закордонними справами, система його органів, їх завдання та функції, правове забезпечення тощо. Однак, питання

еволюції наукових поглядів на теоретичні засади управління закордонними справами у вітчизняній науці адміністративного права спеціального дослідження не отримали. Саме це і зумовлює завдання даної статті, що полягають у визначенні особливостей розвитку наукових поглядів на сутність та риси управління закордонними справами у дослідженнях дореволюційних та радянських вчених у галузі адміністративного права.

З метою з'ясування поглядів дореволюційних науковців стосовно управління закордонними справами звернемось до першоджерел. Так, І.С. Андреевський у праці «Полицейське право» (1874 р.) предмет науки останнього пов'язував саме із поліцейською діяльністю – діяльністю держави (окремих осіб, спілок та органів) щодо створення умов для безпеки і добробуту населення. При цьому, вчений відзначав тісну взаємодію поліцейської з іншими видами державної діяльності: судовою, фінансовою, дипломатичною та воєнною. Зв'язок поліцейської та дипломатичної діяльності, як зауважується, витікає «перш за все із необхідності зовнішньої безпеки як умови для внутрішньої безпеки та добробуту». Наголошується, що «усвідомлювана народами потреба об'єднувати свої сили для взаємного забезпечення умов безпеки та добробуту ставить дипломатичну діяльність у найближчий зв'язок із поліцейською, робить першу найближчою помічницею останньої та зумовлює в майбутньому зовсім інший устрій адміністрації дипломатичної діяльності країни». У зв'язку з цим підкреслюється комплексність дипломатичної діяльності держави, зауважується, що окремі її питання «потребують розгляду як в міжнародному, так і в поліцейському праві, адже багато дипломатичних установ разом з тим є і поліцейським, наприклад консули...» [1, с. 9-10, 17].

Інший вчений В.Ф. Дерюжинський визначає державне управління як сукупність різних проявів діяльності держави, спрямованих на здійснення завдань, притаманних їй як правомірному та культурному союзу. Відповідно до завдань держави виокремлюється п'ять галузей державного управління, а саме управління зовнішніми справами, фінансове, воєнне, судове та внутрішнє управління. «Управління зовнішніми справами» або «управління справами зовнішньої політики» науковець розкриває як галузь державного управління, що «витікає із необхідності для кожної держави установлювати відомі відносини з іншими державами, піклуватись про їх регулювання». Підкреслюється, що управління зовнішніми справами поряд з іншими галузями становлять предмет вчення про управління, однак не всі з них, а лише внутрішнє управління вивчаються наукою поліцейського (адміністративного) права. Що стосується вчення про управління зовнішніми справами, то серед юридичних наук воно досліджується спеціальною галуззю юриспруденції – міжнародним правом [2, с. 3]. Подібних висновків доходять й інші дореволюційні вчені у галузі адміністративного (поліцейського) права (М.М. Белявський, В.М. Гессен, О.С. Назимов та ін.) [3, с. 7-8; 4, с. 18; 5, с. 4].

Оригінальним видається підхід В.В. Івановського, викладений у «Підручнику з адміністративного

права» (1911 р.). Науковець пропонував диференційоване розуміння адміністративного права залежно від галузей державного управління, які підлягають правовому регулюванню. На думку вченого, у вузькому значенні адміністративне право обмежується лише внутрішнім управлінням і відповідно ототожнюється з правом внутрішнього управління. У широкому сенсі поряд із внутрішнім управлінням воно охоплює фінансову, воєнну і міжнародну діяльність держави, а отже й норми права, що їх регулюють (фінансове, воєнне та міжнародне право) [6, с. 5].

Відомий радянський адміністративіст В.Л. Кобалевський виділяв уже не п'ять, а два види державного управління: «внутрішнє» і «зовнішнє». Останнє розумілось як зовнішньополітична діяльність держави. Вчений підкреслював, що «відмежування внутрішнього управління від ... державної діяльності в області міжнародних відносин не викликає сумнівів», «внутрішнє управління протиставляється управлінню зовнішньому, а відповідно право внутрішнього управління – праву міжнародному» [7, с. 3]. На існування «внутрішнього» та «зовнішнього» державного управління вказував також О.Ф. Євтихійєв, який пов'язував предмет адміністративного права у своїх дослідженнях саме з внутрішнім державним управлінням, тобто «державною діяльністю, спрямованою на забезпечення безпеки та благополуччя трудящих» [8, с. 7].

Заслужовують на увагу праці А.І. Єлістратова, котрі, як вважається, завершили перехід від поліцейського до адміністративного права. Вчений розглядав дипломатію як особливий вид публічної служби та використовував в якості синонімів терміни «дипломатичне управління» та «управління міжнародне». Підкреслюється, що «оскільки управління дипломатичне, воєнне, церковне, фінансове та судове вивчаються спеціальними дисциплінами міжнародного права, воєнної науки, церковного і фінансового права, судострою (цивільного та кримінального), то предметом переважної уваги в науці адміністративного права стають публічні служби, що охоплюються поняттям внутрішнє управління». Зазначається, що на відміну від управління внутрішнього міжнародне, воєнне і фінансове управління слугують інтересам громадян лише опосередковано: «вони створюють умови для власне індивідуального життя держави – особи, яка вже сама по собі складає першу умову для розвитку індивіда». Проте, А.І. Єлістратов на відміну від інших тогочасних вчених уже підкреслює «принципову штучність» обмеження науки адміністративного права «внутрішнім управлінням», невключення до неї дипломатичного та інших галузей державного управління. Підсумовується, що таке розмежування предмету наук пояснюється лише історичною традицією, а тому не може мати безумовного значення для вчених-адміністративістів. «Саме поняття про внутрішнє управління, як про складний історичний залишок у процесі диференціації державної діяльності, не відрізняється визначеністю свого позитивного змісту. Його межі залежать лише від того, наскільки інші галузі встигли відокремитись та стали предметом спеціальних наукових дисциплін»

[9, с. 38-39, 42-43]. Прогресивні ідеї А.І. Єлістратова та інших вчених значно вплинули на подальший розвиток уявлень про предмет адміністративного права, сприяли відходу від концепції «внутрішнього управління», у тому числі змушували й суттєво переглянути питання про доцільність вивчення управління закордонними справами в межах адміністративного права.

Так, уже в 40-х рр. XX ст. спостерігаються певні зрушення у дослідженні управління закордонними справами, його організаційно-правових засад. Якщо попередники у переважній більшості взагалі не відносили управління закордонними справами до предмету адміністративного права, то в цей період воно вже викладається як складова відповідного навчального курсу, розглядається як особливий вид адміністративно-політичної діяльності в межах окремих глав підручників та посібників з адміністративного права, зокрема за редакцією О.І. Денисова (1940 р.), С.С. Студенікіна (1945 р.), В.А. Власова, І.І. Євтихієва (1946 р.) та ін. Наприклад, С.С. Студенікін хоч стисло, але досить змістовно розкрив правові засади управління закордонними справами, особливості його організації, завдання і функції Міністерства закордонних справ СРСР та його органів за кордоном, охарактеризував встановлений порядок зносин державних установ СРСР та їх посадових осіб з установами іноземних країн та їх посадовими особами [Див: 10, с. 229-244].

Поряд з цим, якісно новий етап у дослідженні державного управління закордонними справами, як і загалом розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, починається з другої половини XX ст. Так, М.І. Єропкін розглядає управління у сфері закордонних справ як виконавчу та розпорядчу діяльність державних органів, що полягає у практичній реалізації зовнішньої політики держави. При цьому, ототожнюються управління закордонними справами і управління зовнішніми зносинами [11, с. 348]. Подібне визначення пропонує О.С. Бахов у колективній монографії «Радянське адміністративне право. Управління в області адміністративно-політичної діяльності». Основними рисами управління у сфері зовнішніх зносин вчений відзначає його політичний характер та різносторонність, адже вона складається у сфері політики, економіки, науки та культури, охоплює дипломатію, міжнародні економічні, науково-технічні та культурні зв'язки. Підкреслюється, що вказані напрями виконавчо-розпорядчої діяльності тісно пов'язані, є різними сторонами зовнішньополітичної діяльності держави, що спрямовується та координується з одного центру – МЗС СРСР. Разом з тим кожен із цих напрямків складає відносно самостійну державну функцію, у зв'язку з чим потребує утворення відповідних органів управління [12, с. 270-271].

У свою чергу, М.І. Андріанов, Є.В. Додін та І.М. Пахомов розмежовують «управління закордонними справами» та «управління зовнішніми відносинами», розглядають їх як частину та ціле. Зазначається, що управління закордонними справами є однією з трьох галузей управління зовнішніми відносинами (поряд з управлінням зовнішніми

економічними та культурними зв'язками). При цьому, підкреслюється, що управління закордонними справами є самостійною галуззю управління, створеною для реалізації зовнішньої політики держави. Науковці виокремлюють риси, властиві управлінню закордонними справами. «Першою особливістю... є те, що компетенція, форми і методи діяльності органів, які здійснюють функції управління у цій сфері, визначаються не тільки нормами адміністративного права, але й нормами міжнародного права, а також укладеними двосторонніми договорами і угодами. По-друге, система органів, що здійснюють управління в галузі закордонних справ, побудована таким чином, що центральний орган цієї системи перебуває в межах території СРСР, а інші органи – за його межами. По-третє, управління в галузі закордонних справ характеризується особливим порядком проходження служб службовими особами, які здійснюють завдання зовнішньополітичної діяльності, чітким визначенням їх прав, обов'язків та відповідальності» [13, с. 278-279, 281-282].

Інші адміністративісти Ю.М. Козлов та О.Є. Луньов використовують термін «управління у сфері зовнішніх зносин», вказують на комплексний характер цієї діяльності. На думку вчених, управління у сфері державних зовнішніх зносин реалізується у 3-х напрямках: управління у сфері зовнішньополітичних зносин (або ж управління закордонними справами), зовнішніх економічних та культурних зв'язків [14, с. 62; 15, с. 556]. Подібних висновків доходить Є.С. Фролов та деякі інші вчені [Див: 16, с. 497-522 та ін.].

Автори підручника «Радянське адміністративне право» за редакцією Р.С. Павловського (1986 р.) підкреслюють, що зміст управління закордонними справами визначається завданнями зовнішньої політики СРСР. При цьому, управління в області закордонних справ не об'єднується загальним поняттям та розглядається окремо від таких галузей як: (а) управління зовнішньою торгівлею і зовнішніми економічними зв'язками; (б) управління культурними та науково-технічними зв'язками із зарубіжними партнерами [17, с. 370-382].

Підсумовуючи, підкреслимо важливість висновків дореволюційних та радянських вчених у галузі адміністративного права для визначення та оновлення теоретичних засад управління закордонними справами України. Безумовно у цій роботі нами проаналізовано не всі праці дореволюційних та радянських вчених-адміністративістів, присвячені управлінню закордонними справами, що навряд чи можливо зробити у межах однієї статті. Проте, вивчення та аналіз наведених, а також ряду інших наукових праць, на нашу думку, все ж дозволяє зробити такі висновки. По-перше, повною мірою усвідомлюючи вагомий внесок дореволюційних та радянських вчених, зазначимо, що їм так і не вдалося виробити узгоджений категоріально-понятійний апарат у сфері управління закордонними справами. Наукові праці вказаних періодів не відзначаються термінологічною єдністю. Поряд із «управлінням закордонними справами» у них використовуються і такі терміни як «дипломатичне управління», «управління міжнародне», «зовнішнє управління», «управління зовнішніми зносинами», «управління

зовнішніми відносинами», «управління справами зовнішньої політики» та ін.

По-друге, дореволюційні науковці у галузі адміністративного (поліцейського) права виділяли управлінську діяльність, пов'язану із зовнішніми зносинами держави, в окрему галузь, підкреслювали її важливість для внутрішнього розвитку держави, забезпечення безпеки та добробуту громадян. У свою чергу, дореволюційні вчені хоч і розглядали управління закордонними справами як окрему галузь державного управління, однак спеціальної уваги дослідженню його теоретичних та організаційно-правових засад не приділяли. Головним чином це зумовлювалось пануючою в той час точкою зору, згідно якої діяльність з управління закордонними справами відноситься до предмету міжнародного, а не адміністративного (поліцейського) права. Вважалося, що адміністративно-правова наука має обмежуватись вивченням саме «внутрішнього управління» («поліцейської діяльності»). У зв'язку з цим проблеми управління закордонними справами розглядаються у дослідженнях вказаного періоду лише фрагментарно в частині визначення загальних видів державного управління або державної діяльності, особливостей їх співвідношення, відмежування предмету адміністративного права від суміжних галузей права та наук, що їх вивчають.

По-третє, у працях радянського періоду, за виключенням деяких робіт 20-х рр. ХХ ст., управління закордонними справами відноситься до предмету адміністративного права, його теоретичні засади аналізуються переважно на сторінках підручників та навчальних посібників. Радянськими вченими-адміністративістами пропонувались різні підходи до розуміння сутності управління закордонними справами, що зумовлюється відмінними поглядами на зміст цього державного управління та сфери, які воно охоплює. Водночас, доводиться констатувати, що більшість науковців все ж ототожнювала управління закордонними справами з управлінням зовнішніми зносинами саме в політичній сфері держави. У радянських працях виокремлювались різні підходи і до визначення ознак управління закордонними справами, що вирізнялись як кількісними, так і якісними параметрами. Погляди науковців радянського періоду на сутність та особливості управління закордонними справами, його складові, безпосередньо зумовлені ідеологічними та політико-правовими реаліями радянської епохи, положеннями чинного тоді законодавства, що обмежували безпосередні зовнішні зносини державних органів СРСР декількома сферами, сконцентровувало відповідні управлінські важелі у незначній кількості державних органів, передбачало надзвичайну централізацію та «монополізацію» управління закордонними справами тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т.: Т. 1 / И. Е. Андреевский [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб: Типография В. В. Платцъ, 1874. – Т. 1 Введение и часть первая, полиция безопасности. – 648 с.
2. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право / В. Ф. Дерюжинский [2-е изд., доп.]. – СПб: Сенатская типография, 1908. – 552 с.
3. Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право): учеб. / Н. Н. Белявский [2-е изд., доп.]. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1910. – 372 с.
4. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. – СПб.: Север, 1908. – 196 с.
5. Назимов А. Е. Лекции по полицейскому праву / А. Е. Назимов. – Одесса: Тип. и Хромо-литогр. А. Ф. Соколовского, 1903. – 211 с.
6. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. [4-е изд., испр. и доп.]. – Казань: Тип. С. Т. Еремеева, 1911. – 506 с.
7. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Х.: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 420 с.
8. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Х.: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1925. – 335 с.
9. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М.: Изд. Г. А. Лемана, 1914. – 332 с.
10. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Юрид. лит., 1950. – 405 с.
11. Советское административное право: Часть общая и особенная: учеб. / [М. И. Еропкин, А. П. Клюшниченко, А. П. Корнев и др.]; под ред. М. И. Еропкина. – К.: НИИ и РИО КВШ МВД СССР. – 1978. – 394 с.
12. Советское административное право. Управление в области административно-политической деятельности / [А. С. Бахов, В. М. Безденежных, Н. В. Блинова и др.]; под ред. А. Е. Лунова. – М.: Юрид. лит., 1979. – 342 с.
13. Пахомов И. М. Радянське адміністративне право: Особлива частина / І. М. Пахомов, М. І. Андріанов, С. В. Додін. – К.: Вища школа, 1971. – 302 с.
14. Козлов Ю. М. Управление в области административно-политической деятельности советского государства / Ю. М. Козлов. – М.: МГУ, 1961. – 79 с.
15. Административное право: учеб. / [М. И. Еропкин, Т. И. Козырева, М. И. Козырь и др.]; под ред. А. Е. Лунова. – М.: Юрид. лит., 1970. – 597 с.
16. Советское административное право: учеб. / [Г. Т. Агеенкова, П. Т. Василенкова, Г. Н. Колибаба и др.]; под ред. П. Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1990. – 576 с.
17. Советское административное право: учеб. / [Ю. П. Битяк, Г. П. Бондаренко, А. С. Васильев и др.]; под ред. Р. С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – 416 с.