

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КОРОВАЙКО АНДРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342. 951:354.11 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

081 – право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів має посилання на відповідне джерело

_____ А.О. Коровайко

Науковий керівник
доктор юридичних наук, професор
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна

Одеса – 2018

АНОТАЦІЯ

Коровайко А.О. Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2018.

У дисертації уперше здійснено комплексне дослідження державного управління у галузі закордонних справ в Україні, особливостей його адміністративних засад та правового забезпечення.

Уперше: а) запропоновано визначати поняття «державне управління у галузі закордонних справ» у «широкому» розумінні – як системну діяльність державних органів та посадових осіб, публічних діячів, у межах встановленої компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, пов'язану з формуванням та реалізацією зовнішньої політики держави, а також із здійсненням зовнішніх функцій держави; б) у «вузькому» розумінні – як системну виконавчо-розпорядчу та сервісно-забезпечувальну діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики і надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ; в) об'єкт державного управління у галузі закордонних справ розглянуто в елементно-структурному та функціональному аспектах; г) запропоновано розглядати дипломатичну службу як багатоаспектне явище: 1) як систему органів публічного управління, створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; 2) як діяльність, спрямовану на реалізацію завдань держави в зовнішньополітичній діяльності, та завдань дипломатії; 3) як інструмент здійснення зовнішньої політики; 4) як професійну діяльність громадян України на політичних та адміністративних

посадах у спеціалізованих органах дипломатичної служби; 5) як правовий інститут адміністративного та міжнародного права.

Встановлено, що об'єктом державного управління у галузі закордонних справ у функціональному аспекті є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності: 1) відносини України з іншими державами, а також з міжнародними та міжурядовими організаціями, у тому числі, з постійними представниками та представництвами відповідних держав та організацій на території України; 2) управлінські відносини, що виникають між суб'єктами управління у галузі закордонних справ; 3) відносини, що складаються з громадянами України, які перебувають за кордоном; 4) відносини України з іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями, що перебувають як на території України, так і за її межами, охоплюється поняттями «візова» та «міграційна» політика.

Визначено, що в елементно-структурному аспекті об'єктом державного управління у галузі закордонних справ є фізичні та юридичні особи, органи публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності, або які є учасниками: фізичні особи, у тому числі, громадяни України (зокрема, ті, що перебувають за кордоном), іноземці та особи без громадянства, біженці (у контексті здійснення міграційної та візової політики); юридичні особи, об'єднання фізичних осіб – у тому числі представництва іноземних держав та організацій на території України; спеціалізовані органи державної влади України, що безпосередньо здійснюють діяльність у галузі закордонних справ, також стають об'єктом державного управління у відповідній сфері.

Обґрунтовано, що спеціалізовані органи, які безпосередньо здійснюють управління закордонними справами, забезпечують реалізацію зовнішньої політики України, можна розглядати як елемент об'єкта державного управління закордонними справами.

Встановлено, що галузь закордонних справ є самостійною та комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері. Це

поєднання системи суспільних відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана із формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності. Особливе місце, яке посідає галузь закордонних справ у системі державного управління, обумовлено притаманними лише цій галузі ознаками: 1) управлінська діяльність у рамках галузі закордонних справ спрямована на досягнення зовнішньополітичних цілей держави та виконання зовнішніх функцій держави; 2) об'єктом державного управління закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності – суспільних відносин не тільки національного, але й міждержавного та міжнародного рівнів; 3) правовий статус, діяльність та функції суб'єктів управління закордонними справами врегульовано як нормами національного, так і міжнародного права; 4) на здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав; 5) деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Запропоновано внести такі зміни до чинного законодавства України:

а) викласти ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у такій редакції:

«3. Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

У разі не скріплення своїм підписом Прем'єр-Міністром України такого акта у визначений цим Законом строк, такий акт вважається погодженим Прем'єр-Міністром України. Нескріплення своїм підписом Міністра закордонних справ України, відповідального за акт Президента України,

внаслідок його незгоди є підставою для розгляду Верховною Радою України питання про відставку відповідного Міністра»;

б) доповнити ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частиною 11 і викласти її у такій редакції:

«11. У засіданнях Кабінету Міністрів України можуть брати участь представники засобів масової інформації, окрім випадків проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України»;

в) доповнити ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частиною 12 і викласти її у такій редакції:

«12. У виняткових випадках, у разі обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України питань, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають публічному обговоренню, може проводитися закрите засідання Кабінету Міністрів України.

Рішення про проведення закритого засідання Кабінету Міністрів України приймає Прем'єр-міністр України, або інша особа, яка головує на засіданні згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Порядок проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України встановлюється розпорядженням Кабінету Міністрів України».

Ключові слова: закордонні справи, державне управління, дипломатична служба, об'єкт державного управління у галузі закордонних справ, суб'єкт державного управління у галузі закордонних справ, контроль у галузі закордонних справ.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Коровайко А.О. Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 237-248. Режим доступу: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2013/23.pdf.

2. Коровайко А. О. Міжнародно-правові засади державного управління в галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного*

університету. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-2(1). С. 113-115. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_6-2%281%29_30 .

3. Коровайко А.О. Заохочення як метод державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-3(1). С. 65-67. Режим доступу: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-3-1/16.pdf> .

4. Коровайко А.О. Особливості законодавчого забезпечення державного управління в галузі закордонних справ. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 5(05). С. 40-44. Режим доступу: <http://www.blackseafoundationoflaw.org.ua/november2013.pdf> .

5. Коровайко А.О. Особливості застосування окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія: Право. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 69–72. Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7076/1/.pdf> .

6. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України в галузі закордонних справ. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. № 3. С. 73-79. Режим доступу: http://yurvisnyk.in.ua/v3_2014/15.pdf .

7. Коровайко А.А. Система методов государственного управления в отрасли иностранных дел. *Закон и жизнь*. 2014. № 3/2. С. 112-115. Режим доступу: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/3-2/29.pdf> .

Публікації апробаційного характеру:

1. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2013 р.). С. 100-102.

2. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності консульських установ України. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ.

конф. (м. Харків, 6-7 квітня 2013 року). Харків ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Ч. I. С. 125-127.

3. Коровайко А.О. Організаційно-правові основи діяльності Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8-9 лют. 2013 р.). К. : Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 215-217.

4. Коровайко А.О. Особливості контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, січень 2014). Одеса, ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 187-189.

5. Коровайко А.О. Особливості застосування методу переконання в державному управлінні у галузі закордонних справ. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 16-17 травня 2014 р.). Т. 1 / відп. за випуск д-р юрид. наук, проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 63-66. - Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3877/Korovaiko%20Osoblivosti.pdf?sequence=1>.

SUMMARY

Korovaiko A.O. Administrative-legal regulation of the state administration in the field of foreign affairs in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for a scientific degree of a Candidate of Science of Law on specialty 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law” (081 - Law). – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2018.

The dissertation is the scientific research of public administration in the field of foreign affairs in Ukraine, features of its administrative principles and legal provisions.

For the first time: a) it is proposed to define the concept of "public administration in the field of foreign affairs" in the "broad" sense as a systemic activity of state bodies and officials, public figures, within the framework of the established competence, carried out both at the international and national level, with the formation and implementation of the foreign policy of the state, as well as the implementation of external functions of the state; b) in the "narrow" sense as a systemic executive-administrative and service-support activity of state bodies and officials, including specially created bodies for the management of foreign affairs (officials) that may be located both within and outside of Ukraine, within the framework of the established competence, carried out both at the international and national levels, the content of which is the implementation of foreign policy, legislative acts; c) the object of public administration in the field of foreign affairs is considered in elemental-structural and functional aspects; d) it is proposed to consider the diplomatic service as a multidimensional phenomenon: 1) as a system of public administration bodies, as well as political and administrative positions created for the purpose of practical implementation of Ukraine's foreign policy, protection of Ukraine's national interests in the field of international relations, as well as rights and interests of citizens and legal entities of Ukraine abroad; 2) as an activity aimed at realizing the tasks of the state in foreign policy activities, and the tasks of diplomacy; 3) as an instrument for the implementation of foreign policy; 4) as a professional activity of Ukrainian citizens in political and administrative positions in the specialized bodies of the diplomatic service; 5) as a legal institute of administrative and international law.

It was established that the object of public administration in the field of foreign affairs in the functional aspect are the social relations that are formed in the field of foreign policy activity: 1) relations of Ukraine with other states, as well as with international and intergovernmental organizations, including relations with permanent representatives and representations of the respective states and organizational territory of Ukraine; 2) managerial relations that arise between subjects of management in the field of foreign affairs; 3) relations with citizens of

Ukraine who are abroad; 4) Ukraine's relations with foreign citizens, stateless persons, refugees both on the territory of Ukraine and abroad are covered by the concepts of "visa" and "migration" policy.

It has been determined that in the elemental-structural aspect, the object of public administration in the field of foreign affairs are physical and legal persons, bodies of public power, whose activities are related to the formation and implementation of foreign policy activities, or which are participants: individuals, including , citizens of Ukraine (in particular, those who are abroad), foreigners and stateless persons, refugees (in the context of implementing migration and visa policy); legal entities, associations of individuals - including representatives of foreign states and organizations in the territory of Ukraine; the specialized bodies of state power of Ukraine, which directly carry out activities in the field of foreign affairs - also become the subject of public administration in the relevant field.

It is substantiated that specialized agencies that directly carry out the management of foreign affairs, ensure implementation of foreign policy of Ukraine can be considered as an element of the public administration object in the field of foreign affairs.

It was established that the field of foreign affairs is an independent and integrated field of administration in the administrative-political sphere. This is a combination of system of social relations that are formed in the field of foreign policy activity, and participants in the relevant relations - individuals and legal entities, public authorities, whose activities are related to the formation and implementation of foreign policy activities. A special place occupied by the field of foreign affairs in the system of public administration is due to the following specific features inherent only in this area: 1) management activities in the foreign affairs sector is aimed at achieving foreign policy goals of the state and the fulfillment of external functions of the state; 2) the object of state management of foreign affairs is social relations, which consist in the field of foreign policy activities - public relations not only at the national but also interstate and international levels; 3) the legal status, activities and functions of the subjects of management of foreign affairs are regulated both by the

norms of national and international law; 4) the political, social and climatic conditions of other states affect the implementation of public administration and the issuance of management acts in foreign affairs; 5) some management actions and decisions need to be agreed with the government or other authorized agents of other states.

It is proposed to make the following changes to the current legislation of Ukraine:

a) Part 3 of Art. 25 of the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" should be worded as follows:

«3. The Prime Minister of Ukraine and the Minister responsible for the act of the President of Ukraine, issued by the President of Ukraine within the powers envisaged by paragraphs 5, 18, 21, 23 of the first part of Article 106 of the Constitution of Ukraine, and for the execution of such an act, are obliged to affix it with their own signatures within five days from the date of receipt of the certificate for fastening.

In the event that such an act is not signed by the Prime Minister of Ukraine within the term specified by this Law, such act shall be deemed agreed by the Prime Minister of Ukraine. Non-attachment by the signature of the Minister for Foreign Affairs of Ukraine, responsible for the act of the President of Ukraine, as a result of his disagreement, is the basis for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine of the issue of dismissal of the corresponding Minister."

b) Art. 46 of the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", should be supplemented with part 11 and it should be worded as follows:

"11. Representatives of the mass media may take part in sessions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, except for cases when closed sessions of the Cabinet of Ministers of Ukraine are held."

c) Art. 46 of the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" should be supplemented with part 12 and it should be worded as follows:

"12. In exceptional cases, in the case of discussions at the sessions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, issues containing information with restricted access

are not subject to public discussion, a closed meeting of the Cabinet of Ministers of Ukraine may be held.

The decision on holding a closed meeting of the Cabinet of Ministers of Ukraine is taken by the Prime Minister of Ukraine, or another person who presides at a sessions in accordance with the distribution of powers determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The procedure for holding closed sessions of the Cabinet of Ministers of Ukraine is established by an order of the Cabinet of Ministers of Ukraine."

Key words: foreign affairs, state administration, diplomatic service, object of the state administration in the field of foreign affairs, subject of the state administration in the field of foreign affairs, control in the field of foreign affairs.

LIST OF APPLICANT PUBLICATIONS

Publications in professional editions:

1. Korovaiko A.O. The state of research of public administration in foreign affairs. *Precarpathian Legal Bulletin*. 2013. No. 1(3). P. 237-248.
2. Korovaiko A.O. International legal principles of public administration in the field of foreign affairs. *Scientific herald of MGU. Jurisprudence Series*. 2013. No. 6-2(1). P. 113-115.
3. Korovaiko A.O. Promotion as a method of public administration in the field of foreign affairs. *Scientific herald of MGU. Jurisprudence Series*. 2013. No. 6-3(1). P. 65-67.
4. Korovaiko A.O. Features of legislative support of public administration in the field of foreign affairs. *Actual problems of public and private law*. 2013. № 5(05). P. 40-44.
5. Korovaiko A.O. Features of application of separate methods of public administration in the field of foreign affairs. *Scientific herald of Uzhhorod national university : Series: Law*. 2014. No.24. T. 3. P. 69–72.

6. Korovaiko A.O. The administrative-legal principles of the organization and activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of foreign affairs. *Law herald*. Odesa, 2014. No 3. P. 73-79.

7. Korovaiko A.A. System of methods of public administration in the foreign affairs sector. *Legea si Viata*. 2014. No 3/2. P. 112-115.

Publications of approbatory nature:

1. Korovaiko A. O. The administrative-legal principles of organization and activity of diplomatic missions of Ukraine abroad. *Actual problems of reforming the Ukrainian legislation system* : materials international. Sci. Pract. Conf. (Zaporizhzhia, 22-23 Febr. 2013). P. 100-102.

2. Korovaiko A. O. The administrative-legal principles of the organization and activities of the consular offices of Ukraine. *Influence of legal science on the development of international and national legislation*: materials international. Sci. Pract. Conf. (Kharkiv, 6-7 of Apr. 2013). Kharkiv PA «Association of Postgraduate Lawyers». P. I. P. 125-127

3. Korovaiko A. O. Organizational-legal basis of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the sphere of foreign policy of Ukraine. *The role of law and law in civil society*: materials international. Sci. Pract. Conf. (Kiev, 8-9 of Febr. 2013) K. : Center for legal and scientific research, 2013. P. 215-217

4. Korovaiko A. O. Features of control in public administration in the field of foreign affairs. *Reform of national and international law: perspectives and priorities*: materials international. Sci. Pract. Conf. (Odesa, Jan. 2014). Odesa, PA «Black Sea Foundation of Law», 2014. P. 187-189

5. Korovaiko A. O. Features of applying the method of persuasion in public administration in the field of foreign affairs. *The legal life of modern Ukraine*: materials international. Sci. Conf. prof.-tutorial cont. (Odesa, 16-17 of May 2014). T. 1 / respons. for the vol. d.j.n., prof. V.M. Driomin / National university «Odesa Law Academy». Odesa : Feniks, 2014. P. 63-66.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ В УКРАЇНІ.....	24
1.1. Стан наукових досліджень державного управління у галузі закордонних справ.....	24
1.2. Галузь закордонних справ як об'єкт державного управління.....	40
1.3. Правові засади державного управління у галузі закордонних справ	54
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ В УКРАЇНІ	77
2.1. Повноваження Президента України у галузі закордонних справ	77
2.2. Кабінет Міністрів України як суб'єкт державного управління у галузі закордонних справ	95
2.3. Адміністративні засади організації та діяльності Міністерства закордонних справ України та його органів на території України і за кордоном....	111
2.4. Дипломатична служба як вид державної служби: поняття, правове регулювання.....	134
РОЗДІЛ 3. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ В УКРАЇНІ	151
3.1. Форми державного управління у галузі закордонних справ.....	151
3.2. Методи державного управління у галузі закордонних справ	172
3.3. Контроль у галузі закордонних справ.....	191
ВИСНОВКИ	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	216
ДОДАТОК.....	241

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Українська держава, зважаючи на своє вигідне географічне положення, наявність численних торговельних домовленостей та унікальних транспортних розв'язок, завжди приділяла особливу увагу міждержавним відносинам. І хоча зовнішньополітична діяльність України має давні традиції, у сучасних умовах запорукою розвитку національної економіки та забезпечення гідного місця держави у системі міжнародних відносин є проведення виваженої та ефективної зовнішньої політики. Забезпечення виконання завдань та умов щодо європейської інтеграції України, зростаючі глобалізаційні процеси вимагають постійної координації зовнішньополітичного курсу держави з дотриманням засад зовнішньої політики. У свою чергу, дотримання Україною зовнішньополітичного курсу, досягнення внутрішньої стабільності у державі стають можливими за умови здійснення ефективного та дієвого державного управління у галузі закордонних справ.

Визначаючи необхідність дослідження адміністративно-правових засад державного управління у галузі закордонних справ, слід зазначити, що його здійснення насамперед пов'язано з реалізацією широкомасштабної адміністративної реформи, завданнями якої є удосконалення організаційних і правових засад діяльності органів управління, у т.ч. і в галузі закордонних справ, а також розв'язання питань їхнього кадрового та матеріального забезпечення. Дослідження управлінської діяльності набуває також особливого значення у зв'язку з відсутністю сучасних монографічних досліджень у цій галузі з урахуванням теперішніх політико-правових реалій, адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу і необхідності подальшого удосконалення інституту дипломатичної служби. Безперечно, протягом періоду незалежності України питанням державного управління у галузі закордонних справ приділялася певна увага з боку науковців, зокрема: «Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління

закордонними справами» (С.А. Федчишин), «Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики» (А.І. Музика), «Дипломатична служба: правове регулювання» (Б.І. Гуменюк), «Правове регулювання дипломатичної служби в Україні» (Т.І. Биркович), «Публічна служба в Україні» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова), «Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України» (О.Г. Макаренко) та ін.

Ці наукові доробки стосуються окремих аспектів досліджуваної проблематики та не охоплюють усього комплексу проблем щодо державного управління у галузі закордонних справ в Україні, його правових та організаційних засад, змісту, основних напрямків подальшого удосконалення, не враховують змін чинного законодавства. Актуальність дослідницької роботи обумовлена також і цінністю практичного змісту, адже висновки та пропозиції, отримані у дисертаційному дослідженні, можуть бути використаними у процесі законодавчої та нормотворчої діяльності з питань державного управління у галузі закордонних справ в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи». Вона є частиною роботи університету у рамках загальної тематики «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є характеристика теоретико-методологічних і правових засад державного управління у галузі закордонних справ, визначення системи суб'єктів управління у цій галузі, особливостей дипломатичної служби як різновиду державної служби, надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства з питань управління у досліджуваній сфері.

Для досягнення цієї мети поставлено такі задачі:

визначити стан наукових досліджень державного управління у галузі закордонних справ та виокремити основні напрямки їх подальшого здійснення;

визначити поняття «державне управління у галузі закордонних справ» та його зміст;

з'ясувати зміст поняття «галузь закордонних справ» як об'єкта державного управління;

визначити та охарактеризувати систему правових засад державного управління у галузі закордонних справ;

визначити та охарактеризувати систему суб'єктів державного управління у галузі закордонних справ, особливості їхньої взаємодії, управлінські зв'язки між ними;

охарактеризувати повноваження Президента України у галузі закордонних справ у контексті досліджуваної проблематики;

надати компетенційну характеристику Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України як суб'єктів управління у галузі закордонних справ;

визначити особливості дипломатичної служби як виду державної служби;

виокремити та охарактеризувати форми державного управління у галузі закордонних справ, здійснити їхню класифікацію;

викоремити та охарактеризувати методи державного управління у галузі закордонних справ;

визначити зміст та особливості контролю в державному управлінні у галузі закордонних справ.

Об'єктом дослідження є державне управління в адміністративно-політичній сфері.

Предметом дослідження є державне управління у галузі закордонних справ в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Історико-правовий метод застосовано при

дослідженні становлення і розвитку державного управління у галузі закордонних справ в Україні, аналізу стану наукових досліджень у відповідній сфері, правових та організаційних засад управління (п.п. 1.1, 1.3, 2.3). Методи аналізу та синтезу надали змогу виокремити та дослідити органи державного управління закордонними справами, визначити їх завдання, місце та роль у системі органів виконачої влади (п.п. 2.1. – 2.3). Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень, що встановлюють зміст державного управління у галузі закордонних справ (р. 3). Компаративний метод допоміг у порівнянні окремих положень законодавства України та інших держав, встановленні співвідношення повноважень та функцій органів управлінської діяльності, а також узагальненні зарубіжних досліджень деяких аспектів реалізації зовнішньої політики (р. 2). Формально-юридичний метод застосовано при констатації окремих законодавчих положень, аналізові правових прогалин та колізій регулювання державного управління у галузі закордонних справ, наданні пропозицій щодо їх вирішення (п. 1.3, р. 2, п.п. 3.1, 3.2). Статистичний метод використано для кількісної характеристики роботи органів державного управління у галузі закордонних справ (р. 2, п.п. 3.1, 3.3). Метод групування застосовано для виокремлення видів форм, методів державного управління, органів державного управління у відповідній сфері (р. 2, р. 3). Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми (п.п. 1.2, 3.1, 3.2).

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці таких видатних фахівців у галузі конституційного права, державного управління, адміністративного права, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Биркович, Ю.П. Битяк, І.П. Бліщенко, М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Б.І. Гуменюк, Є.В. Додін, В.Д. Дурденевський, Т.Є. Кагановська, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Б.А. Кормич, О.М. Коропатов, Т.М. Лященко, О.Г. Макаренко,

А.І. Музика, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, В.М. Репецький, О.П. Рябченко, К.К. Сандровський, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Старилов, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, А.А. Торкунов, С.А. Федчишин, В.В. Цветков та ін.

Нормативну основу дисертації становлять норми міжнародного права, Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові документи: акти Президента і Кабінету Міністрів України, відомчі акти Міністерства закордонних справ України, акти дипломатичних представництв, консульських установ та інших органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовано на реалізацію зовнішньої політики.

Емпіричну складову дисертації становлять статистичні показники і матеріали практичної діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, його представництв.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших монографічних досліджень державного управління у галузі закордонних справ в Україні у контексті інтеграції України в Європейський Союз, захисту державної та територіальної цілісності, оптимізації системи державного управління. Представлено ряд наукових положень, що характеризуються науковою новизною, зокрема:

уперше:

виокремлено широке та вузьке розуміння поняття «державне управління у галузі закордонних справ»: широке – як системна діяльність державних органів (їх посадових осіб) і публічних діячів, у межах встановленої компетенції, здійснювана як на міжнародному, так і на національному рівні, спрямована на формування та реалізацією зовнішньої політики держави і здійснення зовнішніх функцій держави; у «вузькому» – як системна виконавчо-розпорядча і сервісно-забезпечувальна діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики і надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ;

виокремлено та охарактеризовано два аспекти поняття «галузь закордонних справ», як об'єкта державного управління: елементно-структурний та функціональний;

визначено, що дипломатична служба є багатоаспектним явищем і має прояв як: 1) система органів публічного управління (їхніх посадових осіб), створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; 2) державна діяльність, спрямована на реалізацію як завдань держави у зовнішньополітичній діяльності, так і завдань дипломатії; 3) інструмент здійснення зовнішньої політики; 4) професійна діяльність громадян України на державно-політичних та адміністративних посадах у спеціалізованих державних органах; 5) як правовий інститут адміністративного права та міжнародного права;

удосконалено:

визначення поняття «галузь закордонних справ», яку слід розглядати як поєднання системи правовідносин, що складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана із формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності;

класифікацію правових засад державного управління у галузі закордонних справ у частині їхнього поділу на групи у залежності від кола питань, що регулюються;

розуміння поняття «форма державного управління у галузі закордонних справ», яка, з одного боку, є зовнішнім вираженням управлінської діяльності і характеризується юридичним та неюридичним (матеріально-технічним та організаційним) змістом та спрямована на забезпечення національних інтересів держави у зовнішньополітичній сфері (формальний аспект), з іншого – є складовою діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у галузі закордонних справ (змістовний аспект);

класифікацію функцій дипломатичних представництв на підставі узагальнення критеріїв групування;

набули подальшого розвитку:

характеристика повноважень Президента України у галузі закордонних справ на повноваження: а) притаманні Президентіві як главі держави (визначені Конституцією України); б) притаманні Президентіві як особі, що представляє державу у міжнародних відносинах (визначених національним і міжнародним правом);

теза про віднесення таких форм управління, як листування офіційного або напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав до правових форм управління цією галуззю;

розподіл методів державного управління у галузі закордонних справ на методи прямого та непрямого впливу з віднесенням до першої групи адміністративних (організаційно-розпорядчих), до другої – соціально-психологічних методів;

пропозиції щодо розмежування контролю у галузі закордонних справ на такий, що здійснюється на макрорівні (об'єктами контролю є: діяльність суб'єктів управління у галузі закордонних справ; законність управлінських рішень та актів управління) та мікрорівні (об'єктами контролю є: дотримання вимог законодавства при проходженні дипломатичної служби і службової дисципліни, дотримання строків виконання завдань, повнота та якість виконання завдань, дотримання норм службової етики тощо);

запропоновано зміни і доповнення до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» і «Про дипломатичну службу».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки та пропозиції можуть бути використаними у:

науково-дослідницькій сфері: для вирішення ряду теоретичних питань державного управління у галузі закордонних справ у процесі його подальшого дослідження;

правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», розробці відповідних підзаконних нормативно-правових актів;

правозастосовчій діяльності – у процесі діяльності органів управління у галузі закордонних справ норм, під час проходження дипломатичної служби;

навчальному процесі – при підготовці підручників і навчально-методичних посібників із дисциплін «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні» (акт впровадження у навчальний процес Національного університету «Одеська юридична академія» від 10 жовтня 2017 р.); для підвищення кваліфікації та рівня професійних знань посадових осіб і службовців органів управління закордонними справами (акт впровадження у навчальний процес Міжнародного гуманітарного університету від 15 листопада 2017 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї та теоретичні положення дисертації виносились на обговорення на наукових і науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (Запоріжжя, 15 березня 2013 р.), «Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України» (Київ, 18 травня 2013 р.), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (Харків, 2013 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи і пріоритети» (Одеса, 25 лютого 2014 р.), «Правове життя сучасної України» (Одеса, 27 квітня 2014 р.), Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій ювілею академіка С.В. Ківалова «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 170-річчю Одеської школи права (м. Одеса, 19 травня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Одеські юридичні читання» (м. Одеса, 10–11 листопада 2017 р.).

Основні положення дисертації щорічно доповідалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», тематичних семінарах для аспірантів і викладачів кафедри з актуальних питань розвитку адміністративного права в Україні. Результати дослідження також використовувалися при викладанні відповідних тем під час проведення семінарських занять із курсу «Адміністративне право України».

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 12 наукових статтях, 6 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному виданні та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ В УКРАЇНІ

1.1. Стан наукових досліджень державного управління у галузі закордонних справ

Українська держава, зважаючи на своє вигідне географічне положення, наявність численних торговельних домовленостей та унікальних транспортних розв'язок, завжди приділяла особливу увагу міждержавним відносинам. Зовнішньополітична діяльність України має давні традиції, засновані, передусім, на дипломатичному досвіді Київської Русі – України [1, с. 34-36]. Із тих часів напрямки та завдання зовнішньої політики України зазнавали численних змін. Реалії сьогодення вимагають від Української держави відповідності її зовнішньополітичної діяльності загальноприйнятим міжнародним критеріям та вимогам, що є невід'ємною умовою визнання держави у світі, запорукою зміцнення та розвитку міждержавних відносин, розширення економічних зв'язків. Дотримання та реалізація сучасних засад зовнішньої політики уявляється неможливою за відсутності ефективного державного управління у галузі закордонних справ.

Переходячи безпосередньо до характеристики теоретичних напрацювань у сфері здійснення державного управління закордонними справами, слід враховувати процеси реформування державного управління в Україні. Відповідні процеси є масштабними і тривають від моменту початку роботи парламенту над проектом Концепції адміністративної реформи в 1995 р.

У науковій літературі висловлюються різні точки зору щодо розуміння поняття та змісту адміністративної реформи. На нашу думку, слід погодитись із тим, що в сучасних українських умовах ця реформа являє собою комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та

державнослужбових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владнорепресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [2, с. 4].

Слід зазначити, що основні напрямки реформування, яких визначено безпосередньо у Концепції адміністративної реформи, не втратили свого значення й нині, зокрема: створення нової правової бази, що регулюватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування. Проте, як доречно зазначається у науковій літературі, новітній етап розвитку адміністративної реформи в Україні вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення [3].

Враховуючи, що адміністративне реформування повною мірою поширюється на адміністративно-політичний сектор (сферу), зокрема, на галузь закордонних справ, при здійсненні наукових досліджень у відповідній сфері слід враховувати окреслені у нормативних документах та науці напрямки та способи реформування.

Висвітленню наукових проблем, пов'язаних із характеристикою державного управління взагалі, та його особливостей у галузі закордонних справ, зокрема, присвячено численні наукові праці. Однак, у більшості з них цій галузі відведено лише окремі сторінки та розділи. До аналізу шляхів, проблем та напрямів перетворення системи державного управління зверталось багато видатних вітчизняних адміністративістів, серед яких найбільш вагомий вклад зробили В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, З.С. Гладун, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник та ін.

Характеризуючи стан наукових досліджень державного управління у галузі закордонних справ, слід зазначити, що більшість досліджень у цій сфері базується на пріоритеті зовнішньої політики України, який передбачає проведення системних реформ відповідно до норм та стандартів Європейського Союзу, зміцнення економічної складової держави та розвиток міждержавних зв'язків з іншими країнами.

Вітчизняні науковці, зокрема, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький [4, с. 489], С.В. Ківалов [5, с. 856], В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [6, с. 388] та ін.. у своїх працях зосереджують увагу на положеннях ст. 18 Конституції України, яка визначає спрямованість зовнішньополітичної діяльності на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, тобто державне управління як діяльність держави та її компетентних органів має відповідати конституційним нормам.

Розвиваючи цю думку, С.Г. Стеценко наголошує на важливій ролі та значенні державного управління у галузі закордонних справ України, яке необхідно розглядати крізь призму національних інтересів держави [7, с. 587]. Про необхідність їх забезпечення та здійснення управління закордонними справами, на думку дослідника, свідчать такі обставини: утвердження та розвиток України як незалежної та демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; долучення національного господарства до світової економічної системи; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримки контактів з українцями, що перебувають за кордоном, та вихідцями з України, надання їм допомоги відповідно до норм міжнародного права [7, с. 587-590].

Визначення поняття «державне управління закордонними справами» на дисертаційному рівні здійснено у науковій роботі С.А. Федчишина «Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління

закордонними справами” [8], в якій 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 і забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави» [8; с. 13].

Уявляється, що таке визначення досить вдало характеризує управління закордонними справами, оскільки враховує одну з найбільш значущих особливостей управління цією галуззю – спеціальних суб’єктів. Однак, автор у визначенні не розвиває цієї особливості, не зазначаючи про функціонування суб’єктів управління як на національному, так і на міжнародному рівні. Окрім того, дискусійним є запропоноване у визначенні змішування управління як організуючої, підзаконної, виконавчо-розпорядчої діяльності та формування зовнішньої політики. Тож, на нашу думку, актуальним завданням є удосконалення запропонованого визначення.

Продовжуючи здійснювати аналіз теоретико-методологічної бази у відповідній сфері, слід констатувати, що значна кількість наукових досліджень є присвяченою характеристиці правового статусу окремих суб’єктів управління у галузі закордонних справ, їх класифікації.

Оскільки державні органи, що мають повноваження у сфері управління закордонними справами, здійснюють адміністративну за своїм змістом діяльність, для їх визначення у широкому розумінні використовується поняття апарату державного управління або системи взаємопов’язаних виконавчих органів [9, с. 24-30], [10, с. 12]. Під цим терміном, на думку В.Я. Малиновського, слід розуміти розгалужену та багаточисельну сукупність державних органів, частину державного механізму, яким, згідно з Конституцією України, притаманні ієрархічність побудови, зв’язки і взаємодія на основі принципів децентралізації і деконцентрації державного управління.

Сукупність таких органів можна назвати системою, застосовуючи поняття «система органів», запропоноване В.Б. Авер'яновим. За його твердженням, це поняття, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що належать до конкретної системи, від усіх інших видів органів; по-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [11, с. 205].

У наукових джерелах класифікація органів державного управління наводиться за низкою критеріїв, до яких належать: 1) спосіб утворення, реорганізації та ліквідації органу, призначення на посаду та звільнення з посади його керівників; 2) характер, обсяг компетенції та зміст функцій органу; 3) порядок прийняття управлінських рішень та вирішення підвідомчих питань; 4) територія, на яку поширюється діяльність органу; 5) місце розташування органу; 6) організаційно-правова форма органу тощо [12, с. 506-507], [13, с. 135]

Класифікації органів управління закордонними справами за деякими із цих ознак знаходять своє відображення у наукових працях, зокрема, В.А. Зоріна [14, с. 91-92], Б.І. Гуменюка [15, с. 6], С.Г. Стеценка [7].

Проте, в науці існують пропозиції використання дещо інакших підходів класифікації суб'єктів адміністрування у галузі закордонних справ. Так, на думку С.А. Федчишина, таку систему органів доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому значенні, до неї належать Президент України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України) та його органи, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та ін. Крім того, дослідник визначає особливе місце Верховної Ради України (далі – ВРУ) в зазначеній системі: “Враховуючи стрімко

зростаючу роль парламентів світу у 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...”.

У вузькому ж сенсі елементами системи органів управління закордонними справами, за твердженням науковця, є МЗС України, його центральний апарат, представництва МЗС на території України та закордонні дипломатичні установи України, а саме дипломатичні представництва, постійні представництва при міжнародних організаціях та консульські установи. Крім того, дослідник пропонує поділ органів управління закордонними справами залежно від їхніх місця та ролі у вищезазначеній системі. Таким чином, відповідні суб'єкти поділяються на загальнополітичні (ВРУ, Президент України, КМУ), спеціалізовані (МЗС України та його органи на території України і за кордоном) та інші державні органи, які мають окремі повноваження з управління закордонними справами.

Схоже бачення класифікації суб'єктів державного управління закордонними справами має С.Г. Стеценко [7, с. 587-609], який пропонує поділити їх до дві окремі групи. Першу становитимуть суб'єкти, повноваження яких визначено у Конституції України. До них належатимуть Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Другу групу становитимуть органи, які діють на підставі інших нормативно-правових актів. До таких дослідник зараховує Міністерство закордонних справ України та інші центральні органи виконавчої влади (Державна митна служба, Адміністрація Державної прикордонної служби).

Такої класифікації органів управління дотримуються деякі вчені і російської адміністративно-правової науки. Зокрема, К.А. Бекашев, поділяючи органи зовнішніх зносин, залежно від місця їх знаходження та діяльності, на закордонні та внутрішньодержавні, зазначає, що останніх може бути віднесено до конституційних і спеціалізованих. Створення та функціонування перших передбачається конституцією держави, яка визначає обсяг їх повноважень.

Створення других залежить від законодавства, практики та наявності відповідних міжнародних договорів, на підставі яких держава здійснює зовнішні зносини у спеціальній сфері [16, с. 226]. Є.В. Жеварєв, надаючи схожу класифікацію, до центральних суб'єктів зараховує Уряд і його голову, Міністерство закордонних справ та Президента держави. Окремо він виокремлює зарубіжні органи, якими виступають дипломатичні представництва, консульства, постійні представництва при міжнародних організація та інші) [14,135].

Аналізуючи вищевикладене, слід зазначити, що найпоширенішим класифікаційним підходом стосовно органів управління закордонними справами є поділ останніх за критеріями територіального розташування, характеру функцій та правової бази їх діяльності. Такий підхід підтримано багатьма науковцями, серед яких Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко [17, с. 185-186], М.В. Буроменський [18, с. 336], В.М. Репецький [19, с. 62-89] та ін.

Огляд наукових досліджень стосовно вивчення правового статусу та повноважень органів управління у галузі закордонних справ дав змогу встановити, що найбільший обсяг наукової роботи присвячений організації та діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України та його підконтрольних органів, а також дипломатичній службі.

Водночас, як правило, діяльність Голови держави у цій галузі розглядається крізь призму повноважень, що містяться у положеннях Конституції України, зокрема ст.ст. 102 та 106 Основного Закону, відповідно до яких Президент здійснює такі функції, як: представництво держави у міжнародних відносинах, керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів й укладання міжнародних договорів України, а також приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Проте, слід взяти до уваги те, що зазначені

положення набули певної деталізації у поточному законодавстві, а тому потребують більш поглибленого вивчення та правового аналізу.

У формуванні засад зовнішньої політики України особливу роль відіграє Верховна Рада України. Форми участі законодавчого органу у виробленні та реалізації зовнішньої політики України досліджувалися такими вченими, як В.Б. Авер'янов, П.Д. Сардачук, О. П. Кулик [20, с. 176], Ю.М. Тодика, В.С. Журавський [21, с. 335] та ін. За твердженням С.Г. Стеценка та С.А. Федчишина, Верховна Рада України, зважаючи на визначені Конституцією повноваження парламенту у сфері зовнішніх зносин, належить до суб'єктів управління закордонними справами [8, 7].

Вагому роль в реалізації зовнішньої політики України відіграє Кабінет Міністрів України. Цього органу наділено широкими повноваженнями, закріпленими у Конституції України та конкретизованими нормативно-правовими актами держави. Діяльність вищого органу виконавчої влади, що здійснює управління у галузі закордонних справ, узагальнюється у підручниках та деяких наукових виданнях у рамках розкриття теми державного управління закордонними справами. Більшу частину досліджень у цій галузі відведено центральному органу виконавчої влади – Міністерству закордонних справ України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координацію відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України. У літературі розкрито завдання Міністерства закордонних справ України, а саме: участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України, сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України, захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном тощо.

Дипломатичне представництво України за кордоном як підконтрольний Міністерству закордонних справ України орган є діючою на постійній основі

установою України за кордоном, діяльність якої спрямовано на здійснення представництва, підтримання офіційних міждержавних відносин та зв'язків, належний та своєчасний захист інтересів України, прав та інтересів її громадян та юридичних осіб.

Великий внесок у вивчення правового статусу, організаційно-правових засад діяльності дипломатичних представництв зробили такі вчені, як: Л.Р. Біла-Тіунова, А.І. Музика, В.О. Ріяка, Г.М. Руденко, О.П. Сагайдак, О.Ф. Скакун, С.А. Федчишин, О.В. Щерба та ін. Як уже було зазначено, одним із найбільш комплексних досліджень дипломатичних представництв як органів державного управління закордонними справами є дисертація С.А. Федчишина. Автор, зокрема, розкрив особливості функцій і повноважень дипломатичних представництв України за кордоном, дослідив форми та методи їх управлінської діяльності, не оминаючи проблем удосконалення організаційної структури органів. Більше того, дослідник проаналізував зарубіжний досвід, підкреслюючи його значення для удосконалення правового забезпечення діяльності представництв [8]. Окремо слід відзначити спробу дослідника визначити місце та роль дипломатичного представництва України за кордоном у системі органів державного управління. Цієї мети автор досягає через дослідження загальних та спеціальних ознак, притаманних зазначеному типові представництв, їх організаційних особливостей та правової основи діяльності. Положення дослідження названого науковця можна вважати базовим при розгляді питань стосовно правового статусу та діяльності дипломатичних представництв України.

Іншим значним дослідженням дипломатичних представництв є дисертація А.І. Музики: «Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики» [22]. Науковець досліджує питання удосконалення правового статусу дипломатичних представництв, поняття правових категорій, які належать до регулювання дипломатичних відносин, функціональні завдання постійних дипломатичних представництв та засоби їх здійснення.

На окрему увагу заслуговують дослідження О.П. Сагайдак, П.Д. Сардачука, які детально відображають особливості порядку утворення дипломатичних представництв, встановлення дипломатичних відносин, організацію роботи дипломатичних представництв, їх структуру та завдання [23, с. 52-58].

Слід також відмітити дослідження правового статусу та діяльності дипломатичних представництв Б.І. Гуменюка [24, с. 224]. У науковій праці дослідник детально розглядає визначені Положенням про дипломатичне представництво України за кордоном та затверджені Указом Президента України від 22 жовтня 1992 р. функції представництв та їх особливості. Велику увагу науковець зосереджує на представницькій функції, пропонуючи розглядати її не тільки у загальноприйнятому, а й у вузькому розумінні, підкреслюючи особливість останнього тим, що «представництво» слід розуміти як діяльність, що здійснюється головою установи, а не усіма співробітниками та представництвом у цілому. Окрім цього, в зазначеній роботі досліджено організаційно-правові засади представницької діяльності, механізм її припинення, здійснено широкий ретроспективний огляд функціонування представницьких установ за різних часів.

Окреме місце в системі органів Міністерства закордонних справ України посідають представництва, що діють на території України. Слід зазначити, що на теперішній час не було здійснено жодного комплексного дослідження зазначених установ, а було лише зроблено спроби узагальнення їх діяльності та таких основних функцій представництв Міністерства закордонних справ України в регіонах, як: консульська легалізація документів, сприяння іноземним диппредставництвам та консульським установам, представництвам міжнародних організацій у проведенні зустрічей з представниками місцевої влади, нагляд за виконанням місцевими органами виконавчої влади і територіальними органами виконавчої влади міжнародних договорів України та надання відповідних роз'яснень, сприяння місцевим органам виконавчої влади та територіальним органам центральних органів виконавчої влади щодо

встановлення контактів з іноземними консульськими установами, а також прийом громадян України, іноземців, осіб без громадянства з питань, що належать до компетенції таких представництв. Із вищезазначеного можна зробити висновок щодо необхідності детального вивчення та докладного аналізу статусу регіональних представництв Міністерства закордонних справ України, їх діяльності та покладених на них завдань.

Великий внесок у дослідження діяльності дипломатичних представництв зроблено Д.В. Табачником, який є автором та співавтором ряду наукових праць: «Українська дипломатична енциклопедія» (2004-2005, у 2 томах), «Міжнаціональні відносини і національні меншини України» (2004), «Історія української дипломатії в особах» (2004), «Міжнаціональні відносини в Україні: стан, тенденції, перспективи» (2004).

Особливе значення мають дослідження дипломатичної служби України, її становлення, розвитку та потенціалу, що відображені у наукових працях таких вчених, як: Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Віднянський, Б.І. Гуменюк [24], Т.М. Лященко [25], І.О. Овсій [26], В.А. Смолій, Г.М. Руденко [27], [28], Л.Д. Чекаленко [29] та ін. Дипломатична служба України являє собою професійну діяльність, що полягає у сприянні здійсненню зовнішньої політики України, захистові національних інтересів держави, прав та інтересів громадян та юридичних осіб за кордоном.

Будучи невід'ємною складовою державної служби, дипломатична служба виокремлюється притаманними лише їй рисами та особливостями. Так, на думку А.О. Гончарової, остання має унікальну галузеву специфіку. Вона насамперед пов'язана з ротацією дипломатичних кадрів, їх періодичним переміщенням у рамках системи міністерства закордонних справ, відрядженням на роботу з центрального апарату до закордонних представництв, особливим характером служби за кордоном, коли на дипломатичного службовця поширюються норми не лише українського законодавства, але й міжнародного права. У науковій статті “Дипломатична служба як складова частина державної служби” А.О. Гончарова уперше пропонує виокремити функціональні

особливості дипломатичної служби в адміністративно-політичній сфері, які, за твердженням автора, полягають у підтримці конституційного ладу у країні, реалізації вимог та положень Конституції, законодавства України, своєчасному розгляді звернень громадян та громадських об'єднань, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, державних органів, органів місцевого самоврядування, в інформаційно-аналітичному забезпеченні органів державної влади, прогнозуванні суспільно-політичних та економічних процесів, організації та контролі виконання ухвалених законів, указів, постанов, наказів і розпоряджень [30].

Фундаментальні дослідження С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової у сфері публічної (у тому числі державної) служби мають методологічне значення для вивчення природи та сутності дипломатичної служби, її організаційних засад.

Велике значення має управління дипломатичною службою, що здійснюється системою державних органів. Серед таких органів прийнято виокремлювати Президента України, Кабінет Міністрів України та органи дипломатичної служби, до яких, у свою чергу, належать МЗС України, представництва МЗС на території України, дипломатичні представництва, постійні представництва України при міжнародних організаціях та консульські установи України за кордоном [31, с. 520-522].

Окрім наведення та розкриття юридичної природи, ознак та функцій дипломатичної служби, в літературі часто підкреслюється наявність невирішених теоретичних питань. У цілому до таких слід віднести удосконалення понятійно-категоріального апарату, формування нових підходів щодо визначення принципів та суті дипломатичної служби. Існує також ряд проблем практичного характеру. Зокрема, це стосується шляхів удосконалення системи дипломатичної служби, адаптації нормативної бази (на основі якої здійснюється зовнішня політика України), вирішення організаційно-кадрових проблем. Стосовно невирішеності деяких проблемних аспектів правового регулювання, Т.І. Биркович указує на необхідність визначення ролі дипломатичної служби у процесі підготовки і прийняття політичних рішень,

відсутність концепції правового регулювання дипломатичної служби (яка повинна відповідати сучасним реаліям міжнародних відносин), потребу в удосконаленні правової діяльності дипломатичної служби України. У своїй дослідницькій роботі науковець вирішує низку завдань, а саме: досліджує теоретичні засади правового регулювання дипломатичної служби на основі аналізу наукових праць українських і зарубіжних учених, визначає роль дипломатичної служби України у процесі підготовки та прийняття політичних рішень, здійснює аналіз принципів права в регулюванні адміністративних правових відносин, проводить аналіз законодавчо-правової бази у сфері зовнішньої політики, досліджує процес адміністративно-правової регламентації дипломатичної служби в Україні, аналізує правове забезпечення функцій дипломатичної служби в Україні, пропонує концептуальні засади правового регулювання дипломатичної служби як складової державної служби України. [32, с. 166-183] Власну точку зору Т.І. Биркович має й щодо розвитку дипломатичної служби, який, на думку вченої, полягає у послідовному здійсненні комплексів практичних заходів, систематизованих за напрямками та етапами, а саме правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових тощо, яких спрямовано на забезпечення єдності усіх елементів, що становлять дипломатичну службу, на основі чіткої відповідальності усіх її інституційних положень з діяльністю корпусу працівників дипломатичної служби.

Тісно пов'язаними з дипломатичними представництвами є консульські установи України, органи, діяльність яких полягає у захистові економічних і правових інтересів України, її громадян та юридичних осіб за кордоном. Ці установи посідають важливе місце в системі органів МЗС, діяльність яких спрямовано на сприяння розвитку дружніх відносин України з іншими державами, поширенню економічних, торговельних, науково-технічних та інших зв'язків.

У науковій літературі питання стосовно функціонування консульських установ розкриваються переважно через особливості їхніх організації та

діяльності, які, насамперед, регламентуються Консульським статутом України від 02.04.1994 р. В адміністративній науці багато уваги приділяється статусові консульської установи, зокрема, доводиться, що консульства не є універсальними представництвами держави за кордоном та виконують свої завдання у сфері, яка не стосується політичного співробітництва.

Консульські установи, здійснюючи великий об'єм роботи, спрямований на всебічне забезпечення громадян, юридичних осіб правовою підтримкою та сприяння розвитку міждержавних відносин, є об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Ю.П. Битяк [33, с. 552-554], І.П. Блищенко [34], М.В. Буроменський, Є.А. Коровін, Г.П. Калюжна, С.В. Ківалов [5] та ін. Більшу частину наукових робіт із приводу цього питання становлять дослідження правової та організаційної основи діяльності консульств, їх функцій, завдань, структури, ієрархічної побудови та особливостей підпорядкованості в системі органів МЗС, статусу посадових осіб, а також взаємодії з іншими органами, що здійснюють державне управління закордонними справами.

Пропозиції щодо організації та діяльності консульської служби було надано багатьма науковцями, серед яких слід назвати Р.Є. Азнакаєва, О.Г. Бабенка, О.В. Громова, Б.І. Гуменюка, І.В. Жалоби та ін. Консульська служба є невід'ємною складовою дипломатичної служби та покликана забезпечити у рамках своїх цілей та завдань захист прав та інтересів України, фізичних і юридичних осіб.

Беручи до уваги стан досліджень інших представницьких установ, слід зазначити, що представництвам України при міжнародних організаціях у контексті теми державного управління закордонними справами приділялася незначна увага. До ключових представництв такого типу зазвичай зараховують постійне представництво України при міжнародних організаціях у Відні, представництво України при Європейському Союзі; Місію України при НАТО, постійні представництва України при ООН, Раді Європи, ЮНЕСКО, координаційних інститутах СНД та інших міжнародних організаціях у Женеві.

Більшою мірою, питання повноважень, організації діяльності, функцій та завдань таких установ є предметом досліджень спеціалістів з міжнародного права.

Важливою ознакою змісту державного управління у будь-якій галузі є контроль та його належне виконання. Будучи однією з найважливіших функцій в управлінні, контроль дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею, виявити недоліки та помилки у роботі та попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним, тощо. Однак, в адміністративній науці, особливості здійснення контролю в державному управлінні у галузі закордонних справ не досліджувалися [36, с. 138]. Зважаючи на цей факт, перед автором цього дисертаційного дослідження постає завдання розкриття поняття контролю в державному управлінні закордонними справами, його сутності і змісту, зважаючи на особливості суб'єкта та об'єкта управління в зазначеній галузі, а також взаємозв'язку між ними.

Окрім державного контролю, в літературі практично ніякої уваги не приділяється формам та методам державного управління закордонними справами. Проте, необхідність у їхньому дослідженні є очевидною, адже завдяки цим складовим змісту управлінської діяльності стає можливим вирішення ряду теоретичних і практичних питань. Враховуючи вищевикладене та наявність великої кількості класифікацій форм та методів у рамках державного управління, доцільно було б дослідити їх особливості у межах державного управління у галузі закордонних справ.

Підсумовуючи усе вищезазначене в цьому підрозділі, слід сказати, що державне управління у галузі закордонних справ є багатогранним політико-правовим явищем, яке посідає особливе місце в адміністративно-політичній сфері, неабиякий науковий інтерес до якого обумовлений його юридичною природою, особливостями організаційно-правових засад та призначенням.

Окремі аспекти та сторони управління закордонними справами набули свого відображення у численних наукових роботах українських та зарубіжних

вчених. Своє бачення на різні спірні та проблемні питання висловлювали не тільки науковці-теоретики, але й політичні діячі, кадрові дипломати, працівники управління МЗС та інших виконавчих органів у галузі зовнішньої політики.

У цілому, слід зазначити, що в науковій літературі доволі активно підкреслюється вплив адміністративної реформи на формування та здійснення державного управління закордонними справами. Значного дослідження в адміністративній науці набувають організаційні та правові засади державного управління в зазначеній галузі та система органів, відповідальні за його реалізацію, серед яких найбільшої уваги приділено МЗС, дипломатичним представництвам, консульським установам та повноваженням Президента України [231, с. 248].

Однак, незважаючи на наукові дослідження, основні положення, яких, безумовно, значною мірою вплинули як на розвиток адміністративно-правової науки та інституту державного управління взагалі, так і на теорію державного управління закордонними справами, зокрема, слід також констатувати певну фрагментарність цих досліджень, а отже – необхідність і доцільність комплексного теоретичного дослідження проблематики саме галузі закордонних справ та здійснення управління нею.

Враховуючи положення наукових робіт, присвячених характеристиці категорії «державне управління», вивченню правового статусу органів управління у відповідній галузі, розглядові міжнародно-правових аспектів діяльності держави, встановлено, що подальше дослідження державного управління у галузі закордонних справ має бути спрямованим на:

визначення поняття «управління у галузі закордонних справ» з урахуванням новітніх здобутків вітчизняної науки;

надання характеристики галузі закордонних справ як об'єкта державного управління;

надання характеристики повноважень Президента України у галузі закордонних справ (як об'єкта державного управління), а також управлінських зв'язків між органами загальнополітичного керівництва;

з'ясування інституціональних засад управління у галузі закордонних справ Кабінетом Міністрів України та спеціалізованими органами Міністерства закордонних справ України;

виокремлення форм та методів управління у галузі закордонних справ; розкриття змісту;

контроль у державному управлінні у галузі закордонних справ.

1.2. Галузь закордонних справ як об'єкт державного управління

Виконання завдань та умов щодо європейської інтеграції України, зростаючі глобалізаційні процеси вимагають постійної координації зовнішньополітичного курсу держави з дотриманням засад зовнішньої політики. Така мета уявляється досяжною виключно за умови належного державного управління закордонними справами. Галузь закордонних справ, як об'єкт державного управління, є недостатньо дослідженою та потребує комплексного вивчення.

Відомо, що сутність державного управління, різноманіття притаманних йому функцій обумовлюють існування широкого спектра галузей, в яких здійснюється управлінська діяльність. Галузі управління різняться за своїм змістом, особливостями функціонального призначення та у своїй сукупності формують економічну, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери. Управління останньою, складовою якої є галузь закордонних справ, відрізняється, перш за все виконавчо-розпорядчим характером та виключними управлінськими повноваженням визначених законодавством державних органів, що реалізують управлінську діяльність. Наявність таких особливостей обумовлюють відмінні риси та властивості галузі закордонних справ як об'єкта державного управління, її місце та роль у системі державного управління.

Питання щодо встановлення правової природи адміністративної складової управління у галузі закордонних справ у сучасній юридичній літературі знаходить своє відображення у наукових працях О.В. Антонюка, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, В.В. Воронова, Л.Ю. Гордієнко, Н.М. Мельтюхової, О.Ю. Оболенського, В.В. Цветкова та ін. Проте у більшості наукових досліджень, державна (адміністративна) діяльність розкривається без взаємозв'язку з державним управлінням.

Уявляється, що для належного розуміння і дослідження галузі закордонних справ як об'єкта державного управління, перш за все, слід з'ясувати зміст понять «державне управління», «галузь державного управління», «об'єкт державного управління».

В адміністративно-правовій науці категорія «державне управління» завжди викликала великий науковий інтерес та увагу багатьох дослідників, працюючих на базі як вітчизняного, так і закордонного правового простору. Як зазначає В.Б. Авер'янов, в юридичній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні науковці трактують його з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує [37, с. 29].

При цьому слід наголосити, що державне управління розуміють у «широкому» та «вузькому» розумінні. У «широкому» розумінні державне управління розглядається як вид соціального управління, тобто здійснення державної влади органами законодавчої, виконавчої та судової влади з метою впорядкування суспільних відносин, у цілому державна – діяльність, спрямована на регулювання суспільних відносин. Державне управління у «вузькому розумінні» нерідко визначається шляхом відмежування одних видів державної діяльності від інших – зміст якої становить уся позазаконодавча та позасудова діяльність держави. На думку В.Б. Авер'янова, з позиції адміністративного права (тобто у «вузькому розумінні») під управлінням слід розуміти виконавчу і розпорядчу діяльність держави [37, с. 29]. У розкритті суті та змісту управлінської діяльності велике значення має визначення у ній

адміністративного аспекту, що є основоположним та невід'ємним компонентом, без якого унеможлиблюється належне функціонування управлінської системи.

З точки зору Ю.П. Битяка, державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного та безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [38, с. 12].

О.П. Рябченко зазначає, що адміністративісти виявляють своє бачення широкого та вузького розуміння управління. Вузьке розуміння державного управління постає у розгляді його як однієї з форм державної діяльності. Якщо мається на увазі управління державою – це широке розуміння управління. Дослідниця вважає, що таке визначення потребує поглиблення, тому що державне управління охоплює усі форми (види) державної діяльності. При цьому об'єктом управління постає соціальний розвиток суспільства, а не тільки держава. Держава є формою організації суспільства і виникає на певному етапі його розвитку. Оскільки управління є функцією суспільної праці (Л.В. Коваль), виражає соціальні інтереси, є організуючою діяльністю держави (В.Б. Авер'янов), а організуюча діяльність держави має прояв через дію органів державної влади та місцевого самоврядування, тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії відповідних державних органів [35, с. 10-11].

Так як запропоновані в науці визначення не містять принципових відмінностей, думається, слід погодитися з тим, що державним управлінням (у «вузькому» розумінні) слід вважати особливу, універсальну діяльність держави, основну складову владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється у межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад внутрішньої та зовнішньої політики з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної

реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [39, с. 26].

Думається, при дослідженні державного управління у галузі закордонних справ необхідно враховувати наявність «широкого» та «вузького» розумінь. Така думка пов'язана з тим, що в науковій літературі спостерігається певна термінологічна плутанина – невідмежованими залишаються такі поняття як здійснення державного управління закордонними справами, здійснення зовнішньої політики, діяльність на міжнародній арені тощо.

Досить цікавим є факт відсутності у переважній кількості країн світу поняття «управління закордонними справами» та заміни його загальним терміном «зовнішня політика» (foreign policy [40]). У той же час використовується поняття “закордонні справи”, що має назву “foreign affairs”. Так, авторитетний британський словник «Collins» визначає термін «закордонні справи» як питання зовнішнього характеру, що мають значення для держави та набувають вираження у відносинах з іншими країнами [40]. Досить схоже, коротке та лаконічне тлумачення надано у словникові «American Heritage»: закордонні справи – справи, що стосуються міжнародних відносин та національних інтересів в інших країнах [41]. Такого роду визначення поняття «закордонні справи» містяться у більшості міжнародних виданнях і за змістом практично не відрізняються від поняття «зовнішня політика».

Однак, необхідно чітко простежувати різницю між зовнішньою політикою та державним управлінням у галузі закордонних справ. Під зовнішньою політикою слід розглядати широкий спектр відносин та стосунків держави з іншими державами світу та міжнародними організаціями, які формуються і затверджуються на вищому державному рівні та становлять загальний політичний курс поведінки держави у міжнародному співтоваристві. Водночас, дослідження вчених свідчать, що управління характеризується як цілеспрямована діяльність із вироблення та втілення у життя політики, політичного курсу, політичних рішень; як реалізація ухвалених законодавчих актів [42]. За такого розуміння управління закордонними справами є не чим

іншим як одним із засобів реалізації зовнішньої політики. Однак, з іншого боку і процеси вироблення засад зовнішньої політики, формування стосунків із іншими державами та здійснення з ними відносин у «широкому» розумінні також можна розглядати як державне управління у галузі закордонних справ.

У зв'язку із цим пропонується розглядати поняття «державне управління у галузі закордонних справ» у широкому та вузькому розумінні. Державне управління у галузі закордонних справ у «широкому» розумінні слід визначити як системну діяльність державних органів (їх посадових осіб) і публічних діячів, у межах встановленої компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, спрямовану на формування та реалізацію зовнішньої політики держави та здійснення зовнішніх функцій держави.

Що стосується визначення цього поняття у «вузькому» розумінні, то існують різноманітні визначення поняття управління у галузі закордонних справ. Цікавою є позиція російського фахівця В.С. Четверикова, який розглядає таке управління як безпосереднє та повсякденне здійснення виконавчими органами влади зовнішніх функцій держави з предметів відання і в обсязі своєї компетенції, спрямованих на забезпечення просування до цілей, що відображають життєво важливі інтереси держави і суспільства у цілому [243, с. 422].

Як уже зазначалося, С.А. Федчишин надає 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 і забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави».

Поряд із цим, враховуючи, що сучасні підходи до державного управління не обмежують його виключно виконавчо-розпорядчою діяльністю, а зараховують до цієї категорії сервіснозабезпечувальну діяльність, надання

адміністративних послуг, це, на нашу думку, має бути врахованим при визначенні державного управління у галузі закордонних справ. О.П. Рябченко зазначає, що термін запровадження адміністративної послуги до сфери публічно-правового регулювання можна назвати достатньо тривалим, а необхідність формування доктринального підходу до сутності адміністративної послуги – важливим як у соціальному, так і в державницькому розумінні, враховуючи відтворення у цьому термінові зміни пріоритетів у публічно-правовому регулюванні діяльності держави, її органів, посадових осіб [43, с. 14-15].

Враховуючи окреслені позиції стосовно розуміння категорії «державне управління» в адміністративно-правовому аспекті, а також наявні визначення державного управління у галузі закордонних справ, думається, що державне управління у галузі закордонних справ у «вузькому розумінні» слід розуміти як системну виконавчо-розпорядчу і сервісно-забезпечувальну діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики та надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ.

Переходячи до визначення об'єкта державного управління, слід звернути увагу на таке. Державне управління є різновидом соціального управління, а з точки зору системного підходу, об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. Поширеною є точка зору щодо того, що об'єктом державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, або система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

С.М. Попов указує на такі ознаки об'єктів управління: 1) стійкі характерні ознаки мають ті об'єкти- організації, які пов'язані з виробництвом якого-небудь продукту (матеріальної продукції, духовних благ, наукових ідей); 2) для організацій-об'єктів характерним є злиття, органічне поєднання власне

управлінських функцій з функціями виробництва продукції, надання послуг [44, с. 168].

Видається, слід використовувати сучасні методологічні підходи, відповідно до яких об'єкт управління можна розглядати у двох аспектах: елементно-структурному – як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному – як діяльність, поведінку індивідів та конкретних груп людей [45, с. 123]. Застосовуючи такий підхід до визначення об'єкта державного управління у галузі закордонних справ, можна виявити, що об'єктом державного управління є як сукупність людей (посадових осіб, органів влади, інших осіб) – суб'єктів права, так і діяльність, поведінка індивідів і конкретних груп людей – тобто, суспільні відносини. І хоча віднесення суб'єктів права до об'єкта державного управління може викликати певну дискусію, слід звернути увагу на те, що в науковій літературі зазначається, що між суб'єктом і об'єктом державного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом щодо того чи іншого об'єкта, сама, у свою чергу, є об'єктом управління іншим суб'єктом [46]. Таким чином, певні суб'єкти управління у сфері закордонних справ знаходяться у підпорядкуванні інших (вищих за ієрархією) суб'єктів, будучи щодо них об'єктом управління.

З огляду на це об'єкт державного управління у галузі закордонних справ доцільно розглядати в елементно-структурному та функціональному аспектах.

У загальному вигляді об'єктом державного управління у галузі закордонних справ у функціональному аспекті є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності. На нашу думку, об'єкт державного управління у цьому розумінні складається із декількох блоків:

1) відносини України з іншими державами, а також із міжнародними та міжурядовими організаціями, у тому числі з постійними представниками та представництвами відповідних держав та організацій на території України;

2) управлінські відносини, що виникають між суб'єктами управління у галузі закордонних справ;

3) відносини, що складаються з громадянами України, які перебувають за кордоном (із надання їм адміністративних послуг);

4) відносини України з іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями, що перебувають як на території України, так і за її межами – охоплюється поняттями «візова» та «міграційна» політика.

У зв'язку із цим важливою є загальна характеристика понять «візова політика» та «міграційна політика», яких можна вважати особливими інструментами, за допомогою яких здійснюється державне управління закордонними справами та реалізація зовнішньої політики держави у цілому.

Візова політика є одним із найбільш важливих інструментів, що визначають стосунки між певною державою та країнами-сусідами. Хоча візовий режим приймається як елемент політики щодо конкретної держави, варто пам'ятати, що насправді він стосується громадян певної країни. Отож, візова політика має формуватися з думкою про суспільство, а не про державу.

5 квітня 2010 р. набув чинності Кодекс Спільноти з візових питань (Візовий Кодекс) ЄС. Документ об'єднує в собі усі правові норми, які регулюють ухвалення рішення з візових питань. Кодекс підвищує рівень прозорості, зміцнює правову безпеку та забезпечує умови рівного ставлення до всіх громадян, що подають анкети на отримання Шенгенської візи. Водночас, Кодекс гармонізує правила та практики для країн Шенгенського простору (22 держав-членів ЄС та 4 асоційовані країни), що впроваджують спільну візову політику [47].

Українська держава протягом останніх років здійснювала реформування законодавства для приведення його у відповідність до законодавства ЄС з метою лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, тобто встановлення спрощеного або навіть безвізового режиму. За три роки виконання Плану дій із візової лібералізації (далі – ПДВЛ) уряд і парламент фактично здійснили законодавчу реформу, привівши нормативну базу у відповідність до

міжнародних вимог і стандартів ЄС. Загалом у рамках ПДВЛ було ухвалено майже 40 законів України, понад 50 постанов і розпоряджень, необхідних для повноцінної імплементації ухвалених законів, розроблено десятки концептуальних рамкових документів та планувальних документів, укладено й ратифіковано відповідні міжнародні угоди та конвенції.

Водночас деякі новоухвалені закони містять недоліки й прогалини, на які неодноразово вказували незалежні експерти, що здійснюють системний моніторинг виконання владою завдань візової лібералізації. Так, чимало запитань викликає Закон «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Для гармонізації підходу до видачі нових закордонних паспортів та забезпечення доступу до них по всій Україні необхідно найближчим часом затвердити план заходів із запровадження документів, що посвідчують особу, з безконтактним електронним носієм. Наявність політичної волі, консолідація зусиль парламенту та уряду, контроль суспільства за виконанням окреслених завдань – такими є передумови отримання безвізового режиму з країнами Шенгенської зони. У публікаціях 2014 р. зазначалося, що за оптимістичним сценарієм рішення про скасування віз може бути отримане Україною уже до кінця 2015 р. [48]. Насправді ж, як відомо, запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України відбулось у 2017 р. після здійснення масштабної підготовчої роботи та впровадження в Україні широкомасштабних реформ. Однак, заходи щодо подальшої візової лібералізації вживаються й надалі – Указом Президента України від 26 травня 2017 р. Міністерству закордонних справ України доручено активізувати переговорний процес щодо лібералізації візового режиму України з державами, громадяни яких відповідно до законодавства Європейського Союзу перетинають зовнішні кордони держав – членів Європейського Союзу без віз [58].

Міграційна політика, у свою чергу, суттєво впливає на стан трудового потенціалу і є складовою загальної демографічної політики та виокремлюється

як самостійний елемент лише з метою конкретизації заходів регулювання руху населення. Без глибокого аналізу та з'ясування причинно-наслідкових зв'язків і механізму міграційних процесів удосконалити управління ними практично неможливо. Цей механізм впливає переважно на сфери соціально-економічних відносин, що спонукає до вивчення причин і моментів переміщення людей.

Міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури. Проте, спираючись на результати дослідження, висновки та рекомендації науковців України щодо розробки Закону «Про основні засади міграційної політики» у законі надано більш широке тлумачення державної міграційної політики. Державна міграційна політика – це сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України [49].

В елементно-структурному аспекті об'єктом державного управління у галузі закордонних справ є фізичні та юридичні особи, органи публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності. З метою деталізації об'єкта державного управління у галузі закордонних справ у цьому сенсі слід виокремити такі його елементи:

- 1) фізичні особи, у тому числі, громадяни України (зокрема, ті, що перебувають за кордоном), іноземці та особи без громадянства, біженці (у контексті здійснення міграційної та візової політики);
- 2) юридичні особи, об'єднання фізичних осіб – у тому числі представництва іноземних держав та організацій на території України;

3) спеціалізовані органи державної влади України, що безпосередньо здійснюють діяльність у галузі закордонних справ – також стають об’єктом державного управління у відповідній сфері.

Окремо слід зупинитися на органах державної влади як суб’єктах управління у відповідній сфері. Виходячи з наведеного у першому підрозділі дисертації, до суб’єктів управління закордонними справами належать Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України як центральний орган виконавчої влади, Міністерство закордонних справ України та підконтрольні йому представницькі установи: дипломатичні представництва, консульські установи, представництва при міжнародних організаціях та представництва, що розміщені на території України.

Думається, слід погодитися з С.А. Федчишиним, який пропонує класифікувати органи управління закордонними справами залежно від їх місця та ролі у цій системі на:

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 і за кордоном), які безпосередньо здійснюють управління закордонними справами, забезпечують реалізацію зовнішньої політики України;

3) інші органи управління, яких наділено окремими повноваженнями з управління закордонними справами України [8, с 14].

До особливостей суб’єктів можна зарахувати те, що органи управління закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не тільки на території України, але 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 [50].

Як уже було зазначено, спеціалізовані органи (МЗС України, його органи на території держави і за кордоном), які безпосередньо здійснюють управління закордонними справами, забезпечують реалізацію зовнішньої політики України, можна розглядати як елемент об'єкта державного управління закордонними справами.

Завершуючи розглядати галузь закордонних справ як об'єкт державного управління, слід з'ясувати зміст відповідного поняття. У вітчизняній науковій літературі доволі важко знайти визначення поняття «галузь державного управління». Із цього приводу, найбільш чітку точку зору висловив В.О. Мельников, на думку якого, під галуззю державного управління у цілому варто розуміти систему різного роду ланок і відносин, пов'язаних з управлінням певною групою споріднених об'єктів, об'єднаних за їх практичним призначенням [51, с. 347]. Таке «об'єднання», як зазначено в одному з юридичних словників, є незалежним від відомчої належності і форм власності об'єктів управління [52, с. 172]. За твердженням М.М. Коніна, галузь управління являє собою сукупність підприємств, організацій, установ однорідного соціально-економічного чи соціально-культурного профілю, що знаходиться у віданні центрального органу виконавчої влади.

Зустрічається також точка зору, відповідно до якої до галузі державного управління можна зараховувати організацію управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою правовідносинами, що виникають, змінюються та припиняють своє існування у тій чи іншій сфері економічного, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя, виходячи з того, що галузь права – це система правових норм, об'єднаних на підставі спільного предмета і методів правового регулювання, що регулює певну сферу суспільних відносин.

Враховуючи надане раніше визначення об'єкта державного управління у галузі закордонних справ, слід зазначити таке. Галузь закордонних справ є самостійною та комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері, яку слід розглядати як систему суспільних відносин, що складаються у

сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності.

Особливість галузі закордонних справ обумовлюється специфічністю суб'єктів та змісту об'єктів. У науці адміністративного права також зазначається, що до особливостей галузі закордонних справ належать іще два фактора, які впливають на здійснення управління цією галуззю. Так, по-перше, на здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стани інших держав. Відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу», довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває до чотирьох років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією, і до трьох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. По-друге, під час здійснення управління зазначеною галуззю деякі управлінські дії та рішення необхідно 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 [50].

Як зазначає К.В. Бондаренко, особливостями об'єкта державного управління у цій галузі є те, що, на відміну від інших галузей, галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не тільки національного, але й міждержавного та міжнародного рівнів. Деякі інші галузі управління містять також відносини, що здійснюються на міжнародному рівні, наприклад, управління митною справою та інші, але саме галузь закордонних справ найтіснішим чином пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю, оскільки ця галузь має у складі не лише суспільні відносини національного рівня – вона має на меті забезпечення зовнішньої політики України [50].

Таким чином, особливе місце, яке посідає галузь закордонних справ у системі державного управління, обумовлено притаманними лише цій галузі ознаками:

1) управлінську діяльність у рамках галузі закордонних справ спрямовано на досягнення зовнішньополітичних цілей держави та виконання зовнішніх функцій держави;

2) об'єктом державного управління закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності – суспільних відносин не тільки національного, але й міждержавного та міжнародного рівнів;

3) правовий статус, діяльність та функції суб'єктів управління закордонними справами врегульовано як нормами національного, так і міжнародного права;

4) на здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав;

5) деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Отже, було встановлено, що галузь закордонних справ є самостійною комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері і являє собою поєднання системи суспільних відносин, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана із формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності і наданням відповідних адміністративних послуг.

Об'єкт державного управління у галузі закордонних справ слід розглядати в елементно-структурному та функціональному аспектах. У функціональному аспекті – це суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності:

1) відносини України з іншими державами, а також з міжнародними та міжурядовими організаціями, у тому числі з постійними представниками та представництвами відповідних держав та організацій на території України;

2) управлінські відносини, що виникають між суб'єктами управління у галузі закордонних справ;

3) відносини, які складаються з громадянами України, що перебувають за кордоном (із надання їм адміністративних послуг);

4) відносини України з іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями, що перебувають як на території України, так і за її межами – охоплюються поняттями «візова» та «міграційна» політика.

Акцентовано увагу на тому, що в елементно-структурному аспекті об'єктом державного управління у галузі закордонних справ є фізичні та юридичні особи, органи публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності, або які є її учасниками:

1) фізичні особи, у тому числі громадяни України (зокрема, ті, що перебувають за кордоном), іноземці та особи без громадянства, біженці (у контексті здійснення міграційної та візової політики);

2) юридичні особи, об'єднання фізичних осіб – у тому числі представництва іноземних держав та організацій на території України;

3) спеціалізовані органи державної влади України, що безпосередньо здійснюють діяльність у галузі закордонних справ.

1.3. Правові засади державного управління у галузі закордонних справ

Державне управління закордонними справами як діяльність органів виконавчої влади, що спрямована на реалізацію зовнішньої політики держави, набуває своєї реалізації у певних напрямках шляхом використання системи різноманітних форм та конкретних методів. Забезпечення ефективної та

злагодженої роботи «управлінської машини», подальшого удосконалення та модернізації механізму управління у галузі закордонних справ знаходиться у прямій залежності від належного правового підґрунтя.

Питання визначення правових актів (на яких базується будь-яка публічна діяльність), їх практичного застосування завжди викликало неабиякий інтерес з боку науковців у різних галузях права, у тому числі і представників адміністративно-правової науки. У правовій літературі наводиться велике різноманіття підходів щодо розуміння поняття «правовий акт». Уявляється, одним із найбільш змістовних визначень цього терміна, що не втратило своєї актуальності і нині, було надано С.С. Алексєєвим, який свого часу у науковій роботі «Загальна теорія права», правовий акт запропонував розглядати у трьох значеннях: 1) як дію (поведінку), як правило, правомірну, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків; 2) як результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів; 3) як юридичний документ, тобто зовнішньо словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку та її результат.[53, с. 55]

Поділяючи та враховуючи особливості указанного підходу щодо визначення правових актів, під правовими засадами державного управління закордонними справами слід розуміти систему нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, на основі яких здійснюється управлінська діяльність у галузі закордонних справ.

На думку С.В. Ківалова, фундаментальною передумовою становлення та розвитку в Українській державі системи законодавства, що на теперішній час становить сукупність законів та інших нормативно-правових актів (дія яких, зокрема, спрямована на реалізацію зовнішньої політики України), стали Декларація про державний суверенітет України (далі – Декларація) та Акт проголошення незалежності України, що містять положення, які безпосередньо

стосуються державного управління закордонними справами і впливають на його здійснення [54]. Затвердження Верховною Радою України 2 червня 1993 р. «Основних напрямків зовнішньої політики України» стало наступним кроком у напрямку створення умов для реалізації зовнішніх функцій держави.

Основоположну частину правового фундаменту, на якому здійснюється державне управління закордонними справами, становлять міжнародно-правові норми та закони України. Першорядне значення серед останніх має Конституція України від 28 червня 1996 р. Набрання Основним Законом чинності започаткувало створення принципово нових підходів до формування зовнішньо політично спрямованого законодавства. На теперішній час положення Конституції визначають загальні засади зовнішньої політики України, створюють усі необхідні умови для ефективної нормотворчої діяльності у галузі управління закордонними справами України. Окрім цього, положення ст.ст. 85, 92, 106, 107, 116, 119 Конституції України передбачають розподіл компетенції та повноважень між органами державної влади, що здійснюють управлінську діяльність у галузі закордонних справ (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України), а також визначають їх функції, організаційні та правові засади діяльності.

Згідно зі ст. 18 Конституції України спрямованість зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення національних інтересів і безпеки держави шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства обумовлена загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Таким чином, твердження щодо реалізації Україною своєї зовнішньої політики на основі міжнародно-правових норм, видається, є цілком обґрунтованим. Будучи суб'єктом міжнародного права, Українська держава здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється представництвами, бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, СНД та ін.) в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів [5,

с. 489]. Саме тому, у питанні правового забезпечення управління закордонними справами необхідно відзначити виключне значення міжнародно-правових норм.

Своє бачення стосовно міжнародно-правових засад державного управління у галузі закордонних справ висловлювали такі вчені, як Ю.П. Битяк, Б.І. Гуменюк, В.А. Зорін, С.В. Ківалов, В.М. Репецький, О.П. Сагайдак, К.К. Сандровський та ін. Втім, видається, що на теперішній час питання міжнародно-правової основи реалізації управління закордонними справами є недостатньо розкритим, а тому значна кількість існуючих міжнародних нормативних актів (договорів) потребує всебічного та детального аналізу.

В Україні діє принцип пріоритету міжнародного права над національним (за умови визнання державою міжнародних норм у встановленому законодавчому порядку). Більше того, згідно зі ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Та незважаючи на те, що міжнародне та національне право по суті є абсолютно самостійними правовими системами, останніми роками глобалізаційні та інтеграційні процеси призвели до суттєвого розширення сфери міжнародно-правового регулювання. Як доречно зазначає О.Ф. Скакун, національне право регулює відносини всередині країни, а за допомогою норм міжнародного права регулюються відносини між державами та іншими його суб'єктам [55, с. 307-308]. Беручи до уваги те, що державне управління закордонними справами дуже тісно пов'язане з регулюванням міжнародних відносин, встановленням міждержавних зв'язків, діяльністю представницьких установ України та їхніх працівників, застосування норм міжнародного права є невід'ємним при здійсненні управлінської діяльності у цій галузі.

Основну частину міжнародно-правового фундаменту управління закордонними справами становлять Статут Організації Об'єднаних Націй, Віденська конвенція про дипломатичні зносини [56], Віденська конвенція про консульські зносини [57], Віденська конвенція про право міжнародних договорів [47].

Для України як держави – засновниці ООН, Статут ООН є документом, в якому закріплено цілі та принципи цієї організації, які зробили вагомий внесок у формування напрямків та засобів реалізації зовнішньої політики України, визначають поведінку Української держави у світовій політичній, військовій, екологічній та гуманітарній сферах.

Віденська конвенція про дипломатичні зносини являє собою правову основу реалізації дипломатичних відносин (що виникають між державами) та визначає юридичні рамки, у межах яких дипломатичні представництва України здійснюють свою професійну діяльність. Загалом Конвенція регламентує порядок встановлення дипломатичних стосунків, акредитації очільників дипломатичних представництв, розрізняє їх класифікацію за класом, визначає дипломатичні привілеї та імунітети, встановлює підстави припинення повноважень голів дипломатичних установ, передбачає механізм інформування Міністерством закордонних справ держави перебування про призначення, прибуття і відбуття працівників представництв та членів їх сімей тощо.

Значення Віденської конвенції про консульські зносини полягає у сприянні реалізації управління закордонними справами через консульську діяльність, яка на теперішній час є надзвичайно важливою у площині відносин, спрямованих на зміцнення двосторонніх зв'язків між державами, відпрацюванні шляхів і методів встановлення та підтримання належних контактів між фізичними та юридичними особами держав. Положення конвенції регулюють встановлення та укладення консульських відносин, припинення консульських функцій, охоплюють питання привілеїв та імунітетів консульських установ та їхніх працівників, правовий статус та діяльність консульських агентів тощо.

До наступного блоку міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють окремі питання представницької (зокрема, дипломатичної) діяльності слід віднести Конвенцію ООН про привілеї та імунітети ООН від 1946 р., Конвенцією про привілеї та імунітети спеціалізованих установ ООН від 1947 р., Конвенцію про спеціальні місії від 1969 р., Віденську конвенцію

про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 1975 р. Остання відіграє важливу роль у регулюванні діяльності представництв України при міжнародних організаціях, визначає їх функції, склад, чисельність персоналу, повноваження голови установи тощо.

Окрім вищезазначеного, Україна реалізує свою зовнішню політику, ґрунтуючись на загальновизнаних нормах Гельсінського заключного акта, Паризької хартії для Нової Європи та інших документів ОБСЄ.

Особливе значення в реалізації зовнішньої політики, здійснення якої базується на домовленостях між державами, закріплених на папері, має Віденська конвенція про право міжнародних договорів, до якої Україна приєдналася в 1986 р. Зазначений правовий документ визнає за кожною державою право бути стороною міжнародного договору та регламентує чіткий порядок укладення договору, набрання ним законної сили та випадки його тимчасового застосування. Конвенцією також передбачено умови встановлення автентичності текстів договорів та способи вираження згоди на їхню обов'язковість, визначені підстави застережень щодо договорів, способи їх формування, прийняття та заперечень проти них, врегульовані питання додержання, застосування, тлумачення, зміни та скасування договорів, припинення і зупинення їх дії.

Враховуючи активну діяльність держави (зокрема органів управління закордонними справами), що має євроінтеграційний характер, неможливо оминути й Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС). Угода про асоціацію України з ЄС – Угода про асоціацію з Європейським Союзом України, зміст якої розроблено конкретно для України, і яка має замінити Угоди про партнерство та співробітництво. Угода про асоціацію між Україною та ЄС дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції. Політичну частину угоди було підписано 21 березня 2014 р. Економічну частину угоди було підписано 27 червня 2014 р. Підписання цієї Угоди, окрім вирішення економічних та

торговельних питань надасть змогу вийти на новий рівень співпраці і поглибити стосунки України та ЄС у різних сферах, посилити взаємодію та зв'язки між органами зовнішніх зносин, сприятиме конструктивному політичному діалогу, реформам, співпраці та зближенні у сфері зовнішньої політики у цілому. Важливою складовою частиною угоди про асоціацію з ЄС є Угода про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Формат та її наповнення передбачають досягнення максимально глибокої економічної інтеграції на основі домовленостей у рамках двосторонніх переговорів з ЄС щодо вступу України до Світової Організації Торгівлі. Угода про Асоціацію Україна – ЄС передбачає створення міждержавних органів контролю (Рада Асоціації та комітети Асоціації, призначені Радою). У цих органах будуть представлені українська та європейська сторони на декількох рівнях, у тому числі представники громадянського суспільства. Рішення будуть прийматися за згодою сторін і матимуть силу законодавчих актів. У структурах будуть поперемінно головувати європейські та українські представники. Рада та комітет Асоціації будуть скликатися мінімум 1 раз на рік. Угода про Асоціацію передбачає та зобов'язує обидві сторони сприяти впровадженню європейських правил та стандартів життя в Україні, причому для деяких положень існують конкретні часові рамки.

Окрім міжнародних договорів, зовнішня політика України ґрунтується певною мірою на базі значної сукупності різноманітних загальновизнаних міжнародних звичаїв та звичаєво-правової практики. Своє бачення із цього приводу висловлює С.А. Федчишин [8], на думку якого, питання звичаїв у контексті управління закордонними справами на теперішній час у рамках адміністративно-правової науки майже зовсім не досліджувалося. На підтримку своєї позиції щодо застосування звичаїв в діяльності, спрямованій на здійснення зовнішньої політики, дослідник спирається на те, що застосування міжнародного звичаю у галузі управління закордонними справами може бути закріпленим у нормі правового акта. Як приклад науковець наводить ст. 3 Консульського статуту України від 02.04.1994 р., згідно з якою консульські

установи здійснюють свою діяльність відповідно до цього статуту, законодавства, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв.

Відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини звичаї можуть врегулювати питання призначення та допуску очільників консульських установ, регламентують порядок звернень посадових осіб до місцевих органів країни перебування тощо. Значна кількість міжнародних звичаїв набули свого вираження у міжнародних нормах, що регулюють і дипломатичні відносини.

У той же час, незважаючи на те, що звичаї відіграють значну роль у регулюванні міжнародних відносин, їх застосування при здійсненні зовнішньої політики України, зокрема, управлінні закордонними справами, є доволі неоднозначним. Так, наприклад, якщо призначенням такого звичаю є врегулювання спірних питань чи уникнення правових колізій, то він може бути обов'язковим для держави лише якщо не суперечить законодавству України, є закріпленим (визнаним) у законі, міжнародному договорі або обумовлений домовленостями та характером відносин з іншою державою.

Звісно, роль міжнародного звичаю у контексті галузі закордонних справ важко переоцінити, адже, як зазначає В.М. Репецький, звичай має здатність заповнювати прогалини у договірному праві, а тому ніколи не зможе стати заміною договору.

С.В. Ріяка також вказує на особливе значення правил дипломатичного протоколу для галузі закордонних справ. Він зазначає, що дипломатичний протокол за своїм призначенням є міжнародною категорією. Його основних норм повинні дотримуватися більш-менш однаково усі держави. Разом із тим, дипломатичний протокол кожної країни має свої особливості. Держави вносять у нього виправлення, зміни і доповнення, виходячи із соціально-економічного ладу, ідеології, національних особливостей та історичних традицій. Із дотриманням правил дипломатичного протоколу призначаються глави дипломатичних представництв, а також військові аташе; відбувається вручення вірчих і відкличних грамот; здійснюються дипломатичні візити і ведуться

бесіди; проводяться різні види дипломатичних прийомів, ведеться дипломатична переписка; відбуваються прийоми і проведення офіційних делегацій; ведуться переговори; скликаються міжнародні конференції і наради; підписуються міжнародні договори і повідомлення; здійснюється реагування на різного роду святкові, а також жалобні події; дотримується етикет гімну і державного прапора. Відповідно до правил дипломатичного протоколу визначається поведінка дипломатів у країні перебування, їхній одяг в офіційних випадках тощо [59, с. 5].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, необхідно сказати, що галузь управління закордонними справами України, у порівнянні з іншими галузями, ґрунтується на значній базі міжнародно-правових норм, принципів та звичаїв, а також дипломатичного протоколу, зміст яких регламентує основи організації та діяльності органів управління закордонними справами України та сприяє дотриманню засад зовнішньої політики держави.

Переходячи до питання національного правового підґрунтя державного управління у галузі закордонних справ, слід констатувати, що його нормативну систему становлять нормативно-правові акти України. У своїй сукупності, останні, за загальним правилом, поділяють на закони та підзаконні правові акти. Дотримуючись цього принципу, доцільним буде розглянути спершу закони та кодифіковані акти.

Систему кодифікованих законодавчих актів, які мають правовий вплив на державну управлінську діяльність у галузі закордонних справ, становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення [60], Кодекс адміністративного судочинства України [61], Кодекс торговельного мореплавства України [62] та Митний кодекс України [63].

Водночас, необхідно зазначити, що норми вищезазначених правових актів не забезпечують повного та безпосереднього регулювання управління закордонними справами. Проте, деякі із їх положень регламентують окремі аспекти суспільних відносин та діяльності, що виникають під час здійснення зовнішньої політики. Так, з урахуванням положень ст. 19 Кодексу

адміністративного судочинства України адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств (зокрема, МЗС України) або іншого центрального органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, адміністративні справи, відповідачем в яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, у свою чергу, передбачає можливість вирішення дипломатичним шляхом питань відповідальності за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які, згідно з чинними законами та міжнародними договорами України, користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України.

Митний кодекс України (далі – МКУ) визначає особливості пропуску та оподаткування товарів, що ввозяться на митну територію України дипломатичними представництвами іноземних держав в Україні. Крім того, зазначений нормативний акт регламентує принцип «застосування умов взаємності», згідно з яким у разі надання закордонному дипломатичному представництву України або його персоналу іноземною державою менш сприятливого митного режиму, до дипломатичного представництва такої іноземної держави в Україні, його працівникам застосовуватиметься аналогічний режим на умовах взаємності. Згідно із ст. 390 МКУ, інформація щодо надання митних пільг дипломатичним установам України за кордоном та їх персоналу для визначення умов взаємності щодо певної іноземної держави надається Міністерством закордонних справ України центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізовує державну податкову і митну політику (у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України).

Для галузі закордонних справ роль Кодексу торговельного мореплавства України полягає у визначенні повноважень консулів України у питаннях щодо складання акта про морський протест, видачі свідоцтва про одержання права плавання, закріплення шляхів вирішення деяких аспектів взаємодії капітана судна та інших осіб суднового екіпажу з консулами України.

Важливе значення для галузі закордонних справ має Кримінально-процесуальний кодекс України. Нормативний акт визначає повноваження МЗС України щодо прийняття та обробки запитів про надання міжнародної правової допомоги, регламентує особливості кримінального права на території дипломатичних представництв, консульських установ України та щодо осіб, які користуються дипломатичним імунітетом, закріплює принцип дипломатичної недоторканності.

Наступну частину нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється державне управління у галузі закордонних справ, становлять закони України.

Після набуття Україною незалежності, значним кроком на шляху формування необхідних умов та створення законодавчої бази для втілення зовнішніх функцій держави стало затвердження Верховною Радою України 2 червня 1993 р. «Основних напрямків зовнішньої політики України», належну правову оцінку та характеристику яким надали А.І. Берlach [64, с. 472], Ю.П. Битяк [65, с. 570-572], Т.О. Гуржій [66, с. 623-628], С.В. Ківалов, О.Г. Макаренко [67], І.Л. Черченко та ін. Важливість документу полягає у визначенні ним головних завдань, що ставить перед собою Українська держава при здійсненні своєї зовнішньої політики. До таких завдань віднесено: утвердження та розвиток України як незалежної та демократичної держави, забезпечення стабільності міжнародного становища, збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів, долучення національного господарства до світової економічної системи, захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів з українцями, що перебувають за кордоном, та вихідцями

з України, надання їм допомоги відповідно до норм міжнародного права [68]. Зазначені цілі знаходять своє відображення у положеннях широкого спектру законів України, що служать інструментом регулювання складної за змістом зовнішньополітичної діяльності. Проаналізований вище нормативно-правовий акт втратив чинність у зв'язку із прийняттям Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» від 01.07.2010 р. [230].

На теперішній час засади зовнішньої політики України, на дотримання яких спрямовано діяльність органів управління у галузі закордонних справ, визначаються безпосередньо у цьому Законі, який закріплює принципи зовнішньополітичної діяльності, до яких належать: суверенна рівність держав, повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів, вирішення міжнародних спорів мирними засобами, повага до прав людини та її основоположних свобод, невтручання у внутрішні справи держав, взаємовигідне співробітництво між державами, сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань, пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права [69]. Більшість із наведених принципів повністю відповідають тим принципам, що містяться у Статуті Організації Об'єднаних Націй, державою-членом якої є Українська держава.

На окрему увагу серед законів, на основі яких здійснюється зовнішня політика, заслуговує Закон України «Про міжнародні договори України» від 26 червня 2004 р. [70]. Зазначений нормативно-правовий акт створює підґрунтя для реалізації державного управління у галузі закордонних справ через встановлений порядок укладення (від імені уповноважених органів виконавчої влади у межах їх компетенції, які, у свою чергу, чітко регламентуються нормами закону), виконання і припинення дії міжнародних договорів України. Укладення договору передбачає можливість подання та розгляду пропозицій щодо укладення міжнародної угоди, визначає повноваження державних органів при підписанні документа, регламентує участь представника або делегації від

України та вирішує питання ратифікації договорів та затвердження таких, що її не потребують.

Іншим законодавчим актом, що зробив вагомий внесок у нормативно-правову базу управління закордонними справами, є Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [71]. Правовий акт є основним регулятором діяльності дипломатичної служби, визначає основи організації останньої, закріплює принципи, завдання, функції дипломатичної служби, підстави її припинення, регулює правовий статус працівників дипломатичних установ, регламентує їх матеріальний і соціально-побутовий стан, визначає порядок прийняття і проходження ними зазначеного типу служби.

Особливе значення Закону України «Про дипломатичну службу» полягає у тому, що на теперішній час він є практично єдиним документом, який чітко визначає систему органів дипломатичної служби України. Зазначимо, що відносно донедавна доволі гостро стояло питання закріплення на законодавчому рівні завдань, повноважень та функцій представницьких установ. Для вирішення цієї проблеми у 2003 р. Верховною Радою України було здійснено спробу прийняття Закону України «Про представництво України за кордоном», який неодноразово зазнавав вето та якого врешті решт було скасовано.

Згідно з положеннями Конституції України організація і діяльність органів управління закордонними справами як органів виконавчої влади потребує якісного законодавчого врегулювання. Певною мірою ця вимога була виконана завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу України» від 11.01.2011 р. Так, закон регламентує умови утворення представництв МЗС на території України, визначає поняття і завдання дипломатичних та консульських установ України, передбачає утворення в системі органів дипломатичної служби України спеціальних місій, делегацій на сесіях міжнародних організацій, закріплює за Міністром закордонних справ право здійснення безпосереднього керівництва органами дипломатичної служби.

Таким чином, головна мета, що полягала в закріпленні організаційно-правових засад діяльності дипломатичної служби та покладена в основу законопроекту «Про представництво України за кордоном», була частково досягнута прийняттям парламентом змін до Закону України «Про дипломатичну службу». Проте, на нашу думку, цьому Закону не завадило б дещо більш чітко та розгорнуто визначити у завдання і функції органів дипломатичної служби, деталізовану регламентацію організації їх діяльності.

Враховуючи те, що дипломатична служба є складовою частиною державної служби (призначеної забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики України, представляти та захищати національні інтереси України у сфері міжнародних відносин, права та інтереси юридичних осіб і громадян України за кордоном [72, с. 22]), а дипломатичний працівник є державним службовцем, який виконує дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном, необхідно зазначити особливо тісний зв'язок між положеннями Законів України «Про дипломатичну службу» та «Про державну службу». Адже дія норм останнього, що стосується правового статусу державних службовців та їх апарату, проходження державної служби в державних органах, службової кар'єри, припинення державної служби, матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців, відповідальності за порушення законодавства про державну службу, значною мірою поширюється на діяльність та правовий статус працівників дипломатичної служби. Останні, у свою чергу, мають дипломатичні ранги, порядок присвоєння, позбавлення та перебування в яких регулюється Законом України «Про дипломатичні ранги України» від 28. 11.2002 р.

Окрім вищенаведених нормативних актів, управління у галузі закордонних справ базується й на інших законах України. Так, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [73] закріплює основні повноваження та завдання КМУ, у тому числі і у сфері зовнішньої політики, регламентує відносини (у тому числі і ті, що виникають з управлінської

діяльності закордонними справами) з Президентом України, Верховною Радою України та іншими державними органами різних гілок влади.

Певну увагу привертає Закон України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» [74] від 05.12.2013 р. Нормативний акт містить положення, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання перетину українського кордону громадянами України. Безпосереднє відношення закону до діяльності органів управління закордонними справами полягає у тому, що закон закріплює повноваження закордонних дипломатичних установ (щодо видачі особам посвідчень на повернення в Україну), МЗС та його консульських служб (щодо прийняття клопотань про отримання паспорта громадянина України, оформлення громадянам України дипломатичного або службового паспорта).

Деякі аспекти державного управління закордонними справами регламентуються й Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [75] від 22.09.2011 р. Зокрема, правовий документ визначає особливості в'їзду акредитованих в МЗС України працівників представницьких установ та членів їх сімей, визначає порядок оформлення віз та коло суб'єктів, уповноважених приймати рішення щодо видачі дозволу на в'їзд або для транзитного проїзду через територію України.

Зовнішньо-політично спрямована діяльність державних органів нерідко пов'язана з управлінням імміграційними процесами. Значну роль у цьому питанні відіграє Закон України «Про імміграцію» від 7.06.2001 р., що визначає повноваження КМУ України, дипломатичних представництв та консульських установ у виконанні та забезпеченні виконання законодавства України про імміграцію [76].

Окремі аспекти державного управління у галузі закордонних справ базуються на низці інших законів України, а саме: Законі України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23.04.1999 р. [77], Законі України «Про міжнародне приватне право» від 23.06.2005 р. (закріплює за консульськими установами та дипломатичними

представництвами повноваження здійснення реєстрації актів цивільного стану громадян, що проживають за межами України) [78], Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. (встановлює повноваження МЗС України та дипломатичних представництв щодо реалізації державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту) [79].

Узагальнюючи вищевикладене, слід наголосити на виключних ролі та значенні законів України в регулюванні державного управління закордонними справами, забезпеченні необхідними умовами для ефективної і злагодженої роботи усіх суб'єктів управління у цій галузі.

Наявність таких нормативно-правових актів, як доречно зазначає С.В. Ківалов, дозволяє на теперішній час стверджувати, що в Україні вже створено доволі розвинуту нормативно-правову базу для ефективного здійснення зовнішньої політики, [5, с. 856] яка, у свою чергу, реалізується відповідно до загальновизнаних міжнародних норм та принципів.

Окрім законів України, значну частину правової основи державного управління у галузі закордонних справ становлять підзаконні нормативні акти. Враховуючи велику чисельність останніх, не уявляється за можливе приділити кожному правовому документу достатньої уваги. Тому, доцільно розглядати підзаконні акти, поділяючи на групи залежно від суб'єкта їх прийняття (видання).

Значною мірою підзаконна нормативна база державного управління закордонними справами побудована на правових актах Президента України. Так, згідно із ст. 106 Конституції України, Голова держави на основі законів України видає укази і розпорядження. Укази Президента України, на яких ґрунтується управлінська діяльність у зазначеній галузі, мають певну спрямованість, вирішують важливі питання зовнішньополітичної діяльності, регламентуючи окремі аспекти адміністрування закордонними справами.

Організація та функціонування органів управління у галузі закордонних справ, правовий статус їх працівників, координація дій державних органів

зовнішньополітичної діяльності є предметом правового регулювання більшої частини указів Президента України, деякі з яких заслуговують на особливу увагу. Одним із найбільш значущих є Указ Президента України «Про Консульський статут України» від 2.04.1994 р., що по суті є головним нормативним документом, на основі якого здійснюється функціонування консульських установ України. Так, Указ визначає завдання, що покладаються на консульства, забезпечує вирішення питань їх організації та діяльності, детально регламентує повноваження консула, зокрема, у відносинах з громадянами України та юридичними особами, закріплює його функції щодо наземного транспорту, морських та повітряних суден, регулює окремі аспекти здійснення консулами нотаріальних дій тощо.

Здійснення представницькими установами іноземних держав своїх функцій на території України певною мірою забезпечується дією Указу Президента «Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні» від 10.06.1993 р. Основна мета нормативного акта полягає у створенні необхідних та належних умов для функціонування зазначених органів, що досягається закріпленням правового статусу дипломатичних та консульських установ, а також прав та обов'язків їх працівників та членів сімей останніх. Питання щодо розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав та представництв міжнародних організацій на території України регулюються Указом Президента «Про Програму розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні» від 12.09.1994 р.

Окрім наведених правових актів Президента України, велике значення у врегулюванні організаційних питань діяльності органів управління закордонними справами та їх підрозділів відіграють Укази «Про представництво України при Європейських співтовариствах» від 21.04.1997 р., «Про Місію України при НАТО» від 15.09.1998 р., «Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади» від 31.12.2005

р., «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» від 20.02.2006 р., «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 4.06.2008 р., «Про деякі питання представництва економічних інтересів за кордоном» від 8.04.2010 р., «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 р., «Про дипломатичний та службовий паспорти України» від 26.02.1998 р., «Про Перелік посад, приписаних до дипломатичних рангів України» від 26.03.2002 р., «Про Державний протокол та Церемоніал України» від 22.08.2002 р., «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» від 18.09.1996 р., «Про порядок здійснення зовнішніх зносин Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями» від 5.03.2002 р. та ін.

Головна роль указів Президента України полягає, перш за все, у здатності останніх до швидкої адаптації до мінливих внутрішніх та зовнішньополітичних процесів, у можливості у стислі часові відрізки вирішувати різного роду організаційні питання, що виникають під час здійснення органами управління закордонними справами своєї діяльності. Така перевага стосовно законів пояснюється досить складним та довготривалим процесом прийняття останніх законодавчим органом. Адже закони України, за своєю юридичною природою та призначенням, охоплюють лише найбільш загальні аспекти діяльності органів управління, зовнішньополітичної діяльності та не здатні оперативно реагувати на зміни у суспільному та політичному житті держави.

Значну частину правового підґрунтя управління закордонними справами становлять постанови Кабінету Міністрів України, головне призначення яких полягає у конкретизації та доповненні законодавства. До найбільш головних актів Кабінету Міністрів слід віднести Постанови: «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України» від 25.07.2002 р., «Про затвердження Порядку проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу» від 16.11.2002 р., «Про затвердження Положення про кадровий резерв дипломатичної служби» від

24.02.2003 р., «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 р.

Іншим правовим актом, що видається Урядом, є розпорядження. Останні, проте, мають більш вузько спрямований характер та застосовуються з метою врегулювання окремих аспектів діяльності органу.

Міністерство закордонних справ, як структурний елемент Уряду, є свого роду «лідером» за кількістю виданих ним нормативно-правових актів у галузі управління закордонними справами, до яких, зокрема, належать Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами від 25.05.2007 р., Інструкція про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном від 4.06.2002 р., Положення про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій від 13.01.2003 р. та ін.

Підсумовуючи все вищенаведене, необхідно зазначити, що правову основу управління закордонними справами формує значна кількість нормативно-правових актів. Особливе місце займають норми Конституції України, які становлять фундамент законодавства та уможливають його розвиток і подальше удосконалення. Не можна не відмітити значення міжнародно-правових норм (в управлінні закордонними справами), положення яких регулюють питання організації та діяльності ряду органів управління закордонними справами. Великого значення набула й система законів України та підзаконних нормативних актів, постійне оновлення та удосконалення якої дозволяє здійснювати зовнішню політику та будувати зовнішні відносини на якісно новому рівні, що відповідає реаліям сучасності.

Уявляється, що правові засади управління закордонними справами можна представити у вигляді системи, що складається із нормативно-правових актів різної юридичної сили, які можна умовно поділити на дві групи:

1. Міжнародні нормативно-правові акти, до яких належать:

1) Конвенції. Наприклад: Віденська конвенція про дипломатичні зносини 18 квітня 1961 р., Віденська конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 р., Конвенція про спеціальні місії від 8 грудня 1969 р, Конвенцію ООН про привілеї та імунітети ООН від 1946 р., Конвенцією про привілеї та імунітети спеціалізованих установ ООН від 1947 р., Віденською конвенцією про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 1975 р.;

2) Статути, наприклад, Статут ООН 1945 р.;

3) хартії, тобто декларації або домовленості між міжнародними суб'єктами. Наприклад, прийняття Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору 09.07.1997 р. [80], де задекларовано принципи розвитку відносин між Україною та НАТО; сфери консультацій та/або співробітництва між Україною та НАТО; практичні механізми для консультацій та співробітництва між Україною та НАТО; співробітництво заради більш безпечної Європи;

4) пакти, як міжнародні угоди. Наприклад, міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [81], прийнятий резолюцією ООН від 16 грудня 1966 р., що ратифікований Україною у 1973 р.;

5) резолюції, що є формою виявлення інтересів на конференціях, з'їздах та форумах, або інакше колективною формою управління. Часто, виявлення форм державного управління через резолюції відбувається з боку представників громадськості;

6) двосторонні міжнародні договори.

2. Національні нормативно-правові акти:

1) Конституція України;

2) Кодекси: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. [61], Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. [62], Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995 р. [63], Митний кодекс України від 11.07.2002 р. [64];

3) Закони: Закони України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р., «Про міжнародні договори України» від 26 червня 2004 р., «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України», «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та ін.;

4) підзаконні нормативно-правові акти:

Укази Президента України: «Про Консульський статут України» від 2 квітня 1994 р., «Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. «Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні» від 10.06.1993 р., «Про представництво України при Європейських співтовариствах» від 21.04.1997 р., «Про Місію України при НАТО» від 15.09.1998 р., «Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади» від 31.12.2005 р., «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» від 20.02.2006 р., «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 4.06.2008 р. та ін.;

Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України» від 25.07.2002 р., «Про затвердження Порядку проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу» від 16.11.2002 р., «Про затвердження Положення про кадровий резерв дипломатичної служби» від 24.02.2003 р., «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 р.;

накази МЗС України: «Про затвердження Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами» від 25.05.2007 р., «Про затвердження Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном» від 4.06.2002 р., «Про Положення про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських

установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій» від 13.01.2003 р., та ін.

У свою чергу видається, що акти законодавства, що розробляються і приймаються суб'єктами управління закордонними справами в рамках здійснення правових форм управління можна поділити на три групи, в залежності від кола питань, що регулюються ними:

I. Група актів законодавства, в яких визначено основні засади зовнішньої політики держави належать Закони України: «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р., «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р., якими врегульовано засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України, принципи зовнішньої політики держави; а також принципи та засади зовнішньоекономічної діяльності. Прийнято також і Закон України «Про транскордонне співробітництво» [82] від 24 червня 2004 р. та ін.

II. Група актів законодавства, яка врегульовує систему державного управління у галузі закордонних справ, зокрема Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [83] від 17 березня 2011 р., Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [73] від 2 березня 2014 р., Указ Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» [84; 141], Законом України «Про дипломатичну службу» [85] від 20 вересня 2001 р., Указ Президента України «Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні» [86] від 10 червня 1993 р. та ін.

III. група актів законодавства, яка визначає взаємовідносини України та інших держав та основні положення Євроінтеграційного курсу України. Форми реалізації основних положень євроінтеграції України знайшли відображення у

таких актах законодавства: «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [87], яким визначено визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм передбачає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування; Указ Президента України від 28 квітня 2004 р., яким ухвалено Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» [88] на 2004-2015 роки, яким надано вказівки розробки програми євроінтеграції, тощо.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

2.1. Повноваження Президента України у галузі закордонних справ

До системи органів влади, що наділені повноваженнями впливати, формувати та реалізовувати зовнішню політику, відносять главу держави, вищі органи законодавчої і виконавчої влади. У науковій літературі зазначається, що повноваження глави держави у сфері зовнішньої політики та міжнародних відносин є необхідним атрибутом його конституційного статусу в усіх країнах світу, а конкретний їх перелік є типовим принаймні для держав з республіканською формою правління: право вести переговори й укласти міжнародні договори, акредитувати і приймати дипломатичних представників [244, с. 14-15].

Особлива роль у системі органів реалізації зовнішньої політики належить Президентові України, оскільки ним згідно з Конституцією України здійснюється керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. Зовнішньополітична сфера традиційно розглядається як пріоритетна сфера діяльності глави держави та положення Конституції визначають досить вагомі повноваження. Відповідно до п.п. 3, 4 ст. 106 Конституції України саме глава держави не тільки здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, але й представляє державу в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав.

Статус Президента України, визначений у цій статті Конституції України, надає підстави вважати його уособленням держави і державної влади в цілому, а не однією з її окремих гілок, що обумовлено колом повноважень, роллю та місцем Президента України у політичному житті держави. Президента України можна розглядати як гаранта Конституції щодо забезпечення відповідності

внутрішньої і зовнішньої політики інтересам держави. На нашу думку, повноваження, якими наділяється Президент України у сфері зовнішньої політики, формує його прерогативу у визначенні основ зовнішньої політики та контролі за її реалізацією [90].

Окрім Конституції України, правову основу для формування та функціонування механізму здійснення зовнішньої політики та повноважень Президента України у сфері зовнішньої політики становлять Закони України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року [70], «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [91], «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року [69] та ін.

Характеризуючи організаційні засади державного управління у галузі закордонних справ, слід сказати, що, окрім Президента України, суб'єктами управління у цій галузі на загальнодержавному рівні є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство закордонних справ України.

Оскільки у Президента України відбувається постійна взаємодія із зазначеними суб'єктами, актуальною видається характеристика взаємодії Президента як голови держави із суб'єктами управління у галузі закордонних справ на загальнодержавному рівні. При цьому слід зазначити, що посаду Президента України як найвищої посадової особи було запроваджено в 1991 р. У 1996 р. Конституцією України (ст. 102) його було позбавлено статусу глави виконавчої влади та визначено главою держави і гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Зміни, внесені до Конституції України, що набули чинності з 1 січня 2006 р., сприяли посиленню ролі законодавчої гілки влади. Після «відкату» Конституційної реформи, що мав місце у 2010-2013 рр., 21 лютого 2014 р. Верховна Рада України повернула дію Конституції 2004 року із певними змінами, знову звужуючи повноваження Президента України [92].

Оскільки Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, а також у сферах національної безпеки і оборони держави

(п. 3, 17 ч. 1 ст. 106); координації діяльності усіх гілок державної влади і максимально оперативного прийняття владних рішень, логічними є положення Конституції України, відповідно до яких, Міністр закордонних справ України призначається парламентом за поданням Президента України. Водночас, необґрунтованим, видається, є те, що відсутніми є правові механізми стосовно впливу Президента України на діяльність відповідного Міністра, за виключенням того, що Президент має право внести до Верховної Ради України подання про його звільнення.

Указане містить потенціальну загрозу щодо існування проблем із питань взаємодії Президента та Уряду у галузі управління закордонними справами. Насамперед, як доречно зазначає С.А. Калінін [93, с. 46-48], йдеться про міжнародні переговори, заяви на зовнішньополітичні теми. Досить згадати, скільки різких критичних заяв усередині країни було зроблено після першого офіційного візиту Прем'єр-Міністра України до штаб-квартири НАТО (у період дії Конституції України 2004 року). Зазначимо, що можуть виникати також питання неузгодженості у виконанні повноважень та функцій Президента України та уряду щодо зовнішньополітичної діяльності. У випадках різного бачення щодо прийняття зовнішньополітичних рішень та деяких напрямків реалізації державного управління закордонними справами виникає свого роду «конфлікт». Природа такого «конфлікту» має глибоке коріння. За результатами конституційного будівництва та модернізації відбулося зменшення впливу Президента України на виконавчу гілку влади, що, на нашу думку, призвело до дисонансу у відносинах при перерозподілі повноважень у зовнішньополітичній сфері між окремими інституціями. Так, поступова трансформація Уряду із консультативного органу при главі держави до самостійної вищої владної інституції, яка в умовах парламентської республіки стоїть навіть на чолі виконавчої влади, призвела до розподілу повноважень у зовнішньополітичній сфері між Президентом України та Урядом [94, с. 195].

Нині складається враження, що кожна із вищих владних інституцій на зовнішньополітичній арені діє не тільки самостійно, але повністю автономно. З

одного боку, якщо формально підійти до визначення на конституційному рівні ролі Президента України, то можна дійти висновку щодо того, що Уряд повинен забезпечувати втілення в життя рішення глави держави у сфері зовнішньої політики, тобто «забезпечувати... здійснення зовнішньої політики держави» [95, с. 76]. З іншого боку, така конструкція більшою мірою відповідала формі правління, запровадженою Конституцією України 1996 р., для якої була характерною провідна роль Президента України у формуванні Уряду. Натомість після втілення в життя конституційної реформи усе більше питань викликає ситуація, коли при зміні порядку формування Уряду зовнішньополітичні повноваження глави держави та Уряду залишилися практично незмінними. Точніше кажучи, питання викликає не стільки залишення зовнішньополітичних повноважень у старій редакції, скільки неврегульованість взаємодії глави держави та вищого органу виконавчої влади із зовнішньополітичних питань [95, с. 78].

Як зазначала О.Г. Макаренко у своєму дисертаційному дослідженні ще у 2009 р. «в Україні діють практично два центри виконавчої влади у зовнішньополітичній сфері, оскільки за Конституцією України Президент, який має статус глави держави, виконує функцію керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, а Кабінет Міністрів, який визначено вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст.113), здійснює зовнішню політику держави. Складність цього питання об'єктивно обумовлена тим, що фактично керівництво діяльністю виконавчої влади у сфері зовнішньої політики та оборони держави в Україні здійснює не Уряд, а Глава держави. У зв'язку із цим має місце подвійна підпорядкованість Міністерства закордонних справ та Міністерства оборони, незважаючи на те, що вони, відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів Положень про їх діяльність, є центральними органами виконавчої влади. Конституційний порядок призначення та звільнення міністрів зазначених міністерств за поданням Глави держави свідчить, на думку автора, що «фактично вони функціонують в автономному режимі стосовно всього іншого Уряду» [96, с. 14].

У зв'язку із цим слід звернути увагу на те, що більшість повноважень Президента України у сфері зовнішньої політики можуть реалізовуватися через контрасигнування – візування (підписання) актів членами Кабінету Міністрів України, або через подання пропозицій членів Кабінету міністрів України або Міністерства закордонних справ України і в тісній взаємодії з іншими органами виконавчої влади. Це, зокрема, стосується таких повноважень: представлення держави у міжнародних відносинах, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв, присвоєння вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань. На думку В. Шаповала, конституційний інститут контрасигнування є одним з елементів забезпечення балансу повноважень між Президентом України та Урядом [97, с. 46]. Цей механізм, на нашу думку, є також не досконалим, оскільки передбачає візування навіть тих Указів Президента, яких запропоновано самим Кабінетом Міністрів України.

Однак, найголовніший недолік полягає у тому, що у ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» йдеться про зобов'язання Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт Президента України, щодо скріплення його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення. Дане положення стимулює до вироблення єдиної позиції у сфері закордонних справ, сприяє злагодженій роботі Президента та Уряду, підкреслюючи провідний статус Президента України у відповідній сфері. Водночас, чинні положення не дозволяють у правовому полі вирішити конфлікт у разі принципової незгоди Прем'єр-Міністра або відповідного Міністра з позицією Президента.

Тому, думається, слід деталізувати відповідні законодавчі положення, підвищити силу рішень Президента саме у сфері управління у галузі закордонних справ. Видається, ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» слід подати у такій редакції: «Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані

скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

У разі не скріплення своїм підписом Прем'єр-Міністром України такого акта у визначений цим Законом строк, такий акт вважається погодженим Прем'єр-Міністром України. Нескріплення своїм підписом Міністра закордонних справ України, відповідального за акт Президента України, внаслідок його незгоди є підставою для розгляду Верховної Ради України питання про відставку відповідного Міністра». Вважаємо, що саме таким чином слід посилити статус Президента України як суб'єкта управління у сфері закордонних справ, який здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю.

Тому, на нашу думку, слід деталізувати статус Президента України як головного суб'єкта управління у галузі закордонних справ з метою уникнення неузгодженості у відносинах між Президентом та Кабінетом Міністрів України.

Характеризуючи управлінський вплив Президента на Кабінет Міністрів України, слід акцентувати увагу на наявності права Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України за умови невідповідності актів Конституції України міжнародно-правовим зобов'язанням.

Що стосується взаємодії Президента України з таким суб'єктом управління у галузі закордонних справ, як Верховна Рада України, така взаємодія відбувається у кількох формах: 1) внесення подання щодо призначення (або звільнення) Міністра закордонних справ; 2) законотворча ініціатива; 3) щорічне звернення про внутрішнє та зовнішнє становище України. Саме Верховна Рада України, у свою чергу, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, а також надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України.

Слід зазначити, що основною формою реалізації права законодавчої ініціативи Президента України визнається офіційне внесення до парламенту уповноваженим суб'єктом готового законопроекту. Президент України

реалізовує згадане право нарівні з іншими суб'єктами. Проте ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні. Ніяких інших очевидних преференцій законодавство главі держави не надає.

Право законодавчої ініціативи, закріплене за Президентом України згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України, дає йому можливість приймати поточні оперативні рішення у зовнішньополітичній сфері. Окрім цього, Президент має право підписувати закони або накладати на них вето і повертати на повторний розгляд.

Відповідно до ст. 12. Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики у межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України, указів та розпоряджень.

Необхідність розробки послання Президента України, як звернення до народу або до парламенту, в якому викладено його позицію з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики або інформацію про важливі рішення, визначається його конституційними повноваженнями [98, с. 686]. Стосовно звернень з посланнями до парламенту Президент України має

конституційне право та обов'язок звертатися із щорічними посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [99].

Серед відмінностей послань Президента України (за підсумками 2000, 2001, 2002, 2003 рр.) слід назвати певну стабілізацію їх структури, де загальна частина із статистичними матеріалами доповнювалася спеціальними тематичними доповідями [100, с. 26]. Прикладом може служити позачергове послання «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки», яке було проголошено у 2002 р. [101]. Президент України В. Ющенко 9 лютого 2006 р. звернувся до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році», в якому визначив основи зовнішньої та внутрішньої політики на 2005 рік [100, с. 26].

У посланні Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» [102] проголошено пошук сучасних підходів і перспективних можливостей України на міжнародній арені, зокрема, серед іншого, необхідність сконцентрувати увагу за такими напрямками: транзит енергоносіїв, насамперед нафти і газу, а також залучення європейських партнерів до модернізації української газотранспортної системи; спорудження транспортної інфраструктури, зокрема в межах створення міжнародних транспортних коридорів; використання ресурсів транскордонних річок; спільне вирішення питань екологічної безпеки та природоохоронної діяльності, насамперед у прикордонних регіонах; інтенсифікація взаємодії у сфері міграційної політики, транскордонного співробітництва та гуманітарних контактів; активізація діяльності єврорегіонів, реалізація дво- і багатосторонніх міжнародних проектів у сферах співробітництва органів місцевого самоврядування, освіти й культури, збереження природного середовища.

Зрозуміло, що формування послань Президента має, у цілому, декларативний характер, проте визначає базові проблеми та шляхи їх вирішення на майбутній рік, тобто управлінські зв'язки Президента України та

Верховної Ради України мають координаційний характер, що, уявляється, відповідає сучасним правовим реаліям.

Переходячи до характеристики власне управлінських повноважень Президента України у відповідній сфері, слід звернути увагу на таке. Аналізуючи повноваження Президента України, вчені-адміністративісти дійшли висновку, що їх можна поділити на три групи: формування виконавчої влади; визначення змісту і спрямування її функціонування; забезпечення законності у сфері державного управління [103, с. 104]. Існує й інший класифікаційний поділ повноважень, а саме: кадрові; забезпечувальні; контрольні [104, с. 67].

У науковій літературі також зазначається, що реалізація повноважень Президента України у сфері зовнішніх відносин здійснюється у формах: установчої, нормотворчої, правозастосовної та контрольної.

Установча діяльність Президента України має дворівневий характер, який полягає у тому, що поряд із повноваженнями щодо формування органів держави, їх структурних підрозділів і посадових осіб (установча діяльність у «вузькому» розумінні) передбачається і здійснення повноважень з підбору, підготовки та розстановки кадрів (номінаційна діяльність). Наступною правовою формою реалізації компетенції глави української держави є нормотворча діяльність, що посідає провідне місце у складному механізмові правового регулювання [104, с. 67].

Важливою правовою формою реалізації компетенції Президента України є правозастосовна діяльність, за допомогою якої «забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових спорів і правопорушень і притягнення винних до юридичної відповідальності». Усі контрольні провадження завершуються виданням відповідного акта Президента України, форма якого залежить від його змісту [11, с. 115].

Вчені визначають такі функції Президента України для реалізації зовнішньої політики: представницьку, гарантування Конституції і конституційного ладу України, гарантування безпеки й оборони, нормотворчу, установчу і контролюючу функції. За засобами діяльності виокремимо охоронну, установчу, інформаційну та інші функції [105, с. 69].

Цікавою є позиція Н.О. Рибалки, відповідно до якої діяльність Президента України у сфері державного управління здійснюється у правових та неправових формах; правові форми діяльності Президента України застосовуються у зв'язку із встановленням, реалізацією та захистом норм адміністративного права. До них належать установчі, нормотворчі, правозастосовні, контрольні, інтерпретаційні, а також форми здійснення зовнішньополітичної діяльності, які регулюються чинним законодавством, призводять до юридично значущих наслідків, завжди пов'язані з розглядом юридичних справ та мають вираження у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права за допомогою певних засобів юридичної техніки [106, с. 13], тобто, дослідник виокремлює форми здійснення зовнішньополітичної діяльності в окрему групу.

На нашу думку, характеризуючи організаційно-правові засади управління у галузі закордонних справ, а саме повноваження Президента України у цій сфері, слід спиратися на положення ст. ст. 102, 106 Конституції України. У ч. 1 ст. 102 зазначено, що Президент України є главою держави і виступає від її імені; у абз. 3 ст. 106 вказано, що Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України.

Відповідно, повноваження Президента у сфері закордонних справ можна поділити на дві великі групи: до першої слід зарахувати повноваження, притаманні Президентіві як голові держави, до другої – притаманні Президентіві як особі, що представляє державу у відношенні з іншими суб'єктами. Підставою для такої класифікації є не тільки природа повноважень, але і їхнє правове регулювання: якщо повноваження Президента як голови

держави регулюється внутрішнім правом – національним законодавством, у першу чергу, основним Законом, то повноваження Президента як особи, уповноваженої діяти від імені держави – здебільшого міжнародними актами.

На нашу думку, до першої групи повноважень Президента України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ (як голови держави) належать такі: формування кадрового складу та створення органів управління у відповідній сфері, у тому числі призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; законотворча ініціатива, видання актів.

До другої групи повноважень належать: визнання іноземних держав, ведення переговорів та підписання (укладення договорів), безпосереднє представництво України шляхом здійснення офіційних візитів.

Президент України здійснює управління у галузі закордонних справ шляхом формування (або участі у формуванні) кадрового складу органів зовнішніх зносин України. Так, відповідно до Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» 4 червня 2008 р. кандидатури на посади першого заступника, заступника Міністра закордонних справ України, керівників структурних підрозділів Міністерства закордонних справ України, генерального консула, радника-посланника, радника дипломатичного представництва України в іноземній державі, при міжнародній організації, ректора, першого проректора, проректора Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України попередньо погоджуються з Президентом України [107].

Зокрема серед останніх подань Президента України керівників МЗС України – є подання А. Зленка (27 липня 1990 р.), Г. Удовенка (25 серпня 1994 року), Б. Тарасюка (17 квітня 1998 року), А. Зленка (2 жовтня 2000 року), К. Грищенка (2 вересня 2003 року), Б. Тарасюка (4 лютого 2005 року), А. Яценюка (21 березня 2007 року), В. Огриска (18 грудня 2007 року), П. Порошенка (9 жовтня 2009 року), К. Грищенко (11 березня 2010 року) [108].

Як Президент України не має змоги поєднувати виконання повноважень у сферах законодавчої, виконавчої, судової влади без організаційної, правової, інформаційної, довідкової та іншої допомоги, так він не може охоплювати абсолютно усі аспекти реалізації ним повноважень, спрямованих на здійснення зовнішньої політики. Для цього він потребує якісної фахової підготовки та досвіду практичної роботи в несуміжних сферах життєдіяльності суспільства. Тому глава держави наділений правом формувати постійно діючі органи, чію компетенцію спрямовано на забезпечення реалізації його власних повноважень. Так, Адміністрація Президента України (далі – Адміністрація) як допоміжний орган аналізує політичні, економічні, соціальні та інші процеси, що відбуваються в Україні та світі, і готує за цими результатами пропозиції з питань зовнішньої політики держави.

У червні 2013 року було ухвалено Указ Президента України «Положення про Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів» від 19 червня 2013 року [109]. Відповідно до зазначеного указу було запроваджено посаду Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів. На Уповноваженого було покладено завдання забезпечувати узгодженість та спрямованість дій органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики та інтеграційних процесів. Правовою основою діяльності уповноваженого Конституція України, закони України, міжнародні договори України, а також положення про Уповноваженого. Уповноважений призначається та звільняється від виконання обов’язків Президентом України.

Положення про уповноваженого, затверджене указом Президента України, основними завданнями якого є підготовка та внесення Президентові України пропозицій щодо забезпечення узгодженості дій органів виконавчої влади із реалізації визначених основних засад зовнішньої політики України у сфері зовнішньополітичних та інтеграційних процесів, у тому числі з питань забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському союзі, продовження конструктивного партнерства України з Організацією

Північноатлантичного договору з усіх питань, що становлять взаємний інтерес, участі України в загальноєвропейських зовнішньополітичних процесах, забезпечення національних інтересів і безпеки України у контексті інтеграційних процесів, що відбуваються в Євразійському, Азійсько-Тихоокеанському, Латиноамериканському, Африканському регіонах.

Президент на основі Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Серед останніх нормативно-розпорядчих актів Президента України у сфері зовнішніх відносин, а зокрема Європейської інтеграції, варто згадати наступні: Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки, розпорядження від 03.10.2008 року «Про деякі питання забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у процесі європейської та євроатлантичної інтеграції» тощо.

Окремі аспекти урегулювання відносин, ролі та повноважень органів влади у зовнішньополітичній сфері було зроблено Президентом України шляхом прийняття Указу «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» від 18 вересня 1996 року зі змінами та доповненнями у новій редакції, яким передбачено узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин, неухильного додержання ними відповідних положень Конституції України, проте таке регулювання не було достатньо ефективним.

До повноважень Президента управління у галузі закордонних справ належать офіційні візити Президента України до інших держав, офіційні візити президентів цих держав в Україну, багатосторонні зустрічі керівники держав, міжнародних організацій у рамках різноманітних робочих зустрічей – форумів, самітів, конференцій тощо. Так, 14 вересня 2007 р. у рамках XI Саміту Україна-ЄС відбулася зустріч Президента України В. Ющенка, Голови Європейської Ради, Прем'єр-міністра Португальської Республіки Жозе Сократеша, Президента Європейської Комісії Жозе Мануеля Баррозу, Генерального секретаря Ради Європейського Союзу, Верховного представника ЄС з питань

спільної зовнішньої та безпекової політики Хав'єра Солани з представниками засобів масової інформації. У виступі Президента України увага приділялася, зокрема, співпраці України з Європейським Союзом, їх майбутнім домовленостям, які сформульовано у Плані дій Україна – ЄС 2005–2008. Глава держави наголосив на питаннях політики безпеки, у тому числі і ядерної, порушувалися теми екології, економічного співробітництва, питання проблем торговельного ринкового характеру між двома сторонами, візового режиму [110, с. 14-26].

Окремі питання організації міждержавних візитів Президента України визначено Указом Президента України «Питання підготовки закордонних візитів Президента України та реалізації досягнутих під час візитів домовленостей» від 2 серпня 1995 року, згідно з яким за підсумками закордонного візиту Президента України та для забезпечення контролю за реалізацією органами виконавчої влади України досягнутих під час такого візиту домовленостей Кабінет Міністрів України видає у тижневий строк після закінчення візиту відповідне рішення, про хід виконання якого щомісяця інформує Президента України. Крім того, покладена персональна відповідальність за підготовку матеріалів до закордонних візитів Президента України та забезпечення реалізації досягнутих під час таких візитів домовленостей.

У ході підготовки візитів керівництва України за кордон програми перебування розробляє Посольство України у приймаючій країні разом з МЗС цієї країни та на основі пропозицій МЗС України. Прикладом можуть бути: Програма офіційного візиту Президента України до Китаю 1-5 вересня 2010 року, Програма офіційного візиту Міністра закордонних справ України Л.О. Кожари до Латвійської Республіки 2 жовтня 2013 року, Програма офіційного візиту Міністра закордонних справ України Л.О. Кожари до Республіки Колумбія 20 серпня 2013 року, Програма офіційного візиту в Україну Міністра закордонних справ Ірландії Д. Ахерна (5 липня 2005 року).

Окрім того, Президент України приймає рішення про визнання іноземних держав. Думається, що, здійснюючи такі повноваження, голова держави здійснює управління у галузі закордонних справ. Свої рішення стосовно визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв, здійснення інших зовнішніх повноважень голови держави закріплюються підписанням ним відповідних указів. Зокрема, на думку колишнього Президента України, визнання Абхазії і Південної Осетії є порушенням територіальної цілісності і діючих міжнародних норм.

Компетенцію щодо управління у галузі закордонних справ Президент здійснює і шляхом підписання міжнародних договорів. Участь Президента України у вирішенні питань щодо міжнародних переговорів та підписання міжнародних договорів випиває із закріплених за ним повноважень у положеннях Конституції України. Актуальним прикладом є підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншої, що відбулось у 2014 році.

Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року від імені України укладаються міжнародні договори: політичні, територіальні, мирні; що стосуються прав та свобод людини; про громадянство; про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; про військову допомогу та стосовно направлення контингенту Збройних Сил України до іншої країни чи допуску збройних сил іноземних держав на територію України; про використання території та природних ресурсів України; яким за згодою Сторін надається міждержавний характер.

Проте, пропозиції щодо укладення таких договорів можуть подаватися Міністерством закордонних справ України. Окрім того, Президент України формує склад делегацій на проведення міжнародних переговорів щодо затвердження міжнародних угод. На теперішній час найбільше міжнародних договорів Україною укладено з країнами СНД (2710 договорів) та Російською

Федерацією (1016 договорів). У розрізі країн світу та організацій – це угоди із 87 міжнародними організаціями та 185 країнами світу. Лідерами серед видавників угод, окрім Президента України, є Кабінет Міністрів України (1505), Міністерство оборони України (185) та Міністерство закордонних справ України (150). Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється Верховною Радою України шляхом ухвалення спеціального закону про ратифікацію. Наприклад, угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», згідно із якою Керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснює Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Стратегією передбачено такі напрями інтеграційного процесу: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС; Інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки; політична консолідація та зміцнення демократії; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; культурно-освітня і науково-технічна інтеграція тощо [111]. Подібні угоди затверджувалися Президентами України і в інших напрямках зовнішньої політики.

Умовно періоди формування зовнішньої політики України можна поділити та розрізняти за особливостями історичних періодів розвитку держави. Відтак, роль Президента України у кожному із таких періодів повинна трансформуватися. Зокрема, у нинішніх умовах Української держави роль Президента України у сфері реалізації зовнішньої політики невпинно зростає [112, с. 95]. У сучасних адміністративних та економічних умовах для узгодження діяльності Президента України та органів виконавчої влади у зовнішньополітичній сфері нагально необхідним є прийняття відповідних законів, що урівноважували б та розмежовували б ці повноваження, зокрема, Закону України «Про Президента України», Закону України «Про засади

зовнішніх зносин», внесенню у зв'язку із цим змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що цілком відповідатиме положенням п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Потребують також коригування окремі положення Конституції України, зокрема V та VI розділи на предмет визначення відповідальності за виконання актів президента України – Прем'єр-міністра України та міністрів.

Відтак, Президент України повинен бути взірцем не тільки для української громади, оскільки він уособлює суть української держави, але і для перших представників інших держав-партнерів, адже саме він формує та втілює у життя геостратегічний вибір України [94, с. 194-200].

У цьому контексті, на нашу думку, реалізація повноважень Президента України першочергово має спрямовуватися на: визначення геополітичної ролі України у нових умовах (визначення блокового чи позаблокового статусу держави); реформування адміністративно-територіального устрою держави, з наданням широких повноважень та ресурсів на місцях, забезпечення децентралізації влади та вибору зовнішньополітичного курсу народом України, формування нової політики взаємодії з державами-членами СНД, визначення нових пріоритетів мовної політики тощо, а його діяльність має сприяти закріпленню позитивного зовнішньополітичного іміджу держави.

Отже, встановлено, що на загальнодержавному рівні суб'єктами управління у сфері закордонних справ є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство закордонних справ України. Управлінські зв'язки Президента України та Верховної Ради України мають координаційний характер, що мають прояв у: 1) внесенні подання щодо призначення (або звільнення) Міністра закордонних справ; 2) законотворчій ініціативи; 3) щорічному зверненні про внутрішнє та зовнішнє становище України. У свою чергу, саме Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, а також надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України.

Повноваження Президента України поділено на дві групи: 1) повноваження, притаманні Президентіві як голові держави; 2) повноваження, притаманні Президентіві як особі, що представляє державу у міжнародних відносинах. Підставою для такої класифікації є не тільки природа повноважень, але і їхнє правове регулювання: якщо повноваження Президента як глави держави регламентуються національним законодавством – Конституцією України, то повноваження Президента як особи, уповноваженої діяти від імені держави – здебільшого міжнародними актами.

Зазначено, що внесення змін до Конституції України зменшило вплив Президента України на виконавчу гілку влади, що, у свою чергу, призвело до дисонансу у відносинах при перерозподілі повноважень у зовнішньополітичній сфері. Встановлено, що одним із правових засобів щодо його усунення є інститут контрасигнування, який стимулює до вироблення єдиної позиції у сфері закордонних справ, сприяє злагодженій роботі Президента та Уряду, підкреслюючи провідний статус Президента України у відповідній галузі. Однак, чинні положення не дозволяють у правовому полі вирішити конфлікт у разі принципової незгоди Прем'єр-Міністра України або відповідного Міністра з позицією Президента України. У зв'язку із цим обґрунтовано внесення до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» положень, відповідно до яких незгода Міністра закордонних справ України з актом Президента України є підставою для розгляду Верховною Радою України питання про відставку Міністра.

2.2. Кабінет Міністрів України як суб'єкт державного управління у галузі закордонних справ

Кабінет Міністрів України є одним із центральних суб'єктів управління у галузі закордонних справ. Відповідно до положень Конституції України керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та її представництво у міжнародних відносинах здійснюється Президентом України (ст. 106, 107),

тоді як Кабінет Міністрів України організовує і забезпечує здійснення зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності (ст. 116).

Особливості організації та діяльності Кабінету Міністрів України досліджувалися багатьма видатними вченими, серед яких: Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Ю. Барабаш, Д. Величко, В. Гладенко, В. Гошовський, А. Гулієв, Д. Задихайло, В. Іващенко та ін. Більшість їхніх робіт охоплюють загальні аспекти правового статусу та функціонування вищого органу влади. Проте, існує потреба у вивченні та аналізові ролі і значення Кабінету Міністрів України у забезпеченні зовнішньої політики, дослідженні організаційних та правових засад управлінської діяльності Кабінету Міністрів у галузі закордонних справ, особливостей його взаємодії з іншими органами державної влади.

На нинішньому етапі державотворення, трансформації Уряду до самостійної вищої владної інституції, який стоїть на чолі виконавчої влади, визначається розподілом повноважень у зовнішньополітичній сфері між Президентом України та Верховною Радою України [94, с. 194-200]. Кабінет Міністрів України відповідно до положень ч. 1 ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України [113].

Згідно з п. 1. ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України». А безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями та дипломатичною службою держави уряд

здійснює через Міністерство закордонних справ, керівникові якого уряд дає прямі доручення і слідкує за їхнім виконанням [114].

Правовою основою діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління у галузі закордонних справ є положення Конституції України [115], Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [73], Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою від 18 липня 2007 р. [116], Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності урядових комітетів» від 14 жовтня 2005 р. [117], Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою від 12 серпня 2009 р. [118], Постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [119] від 17 червня 2009 р. та інших актів законодавства.

Визначальні засади діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ виокремлені ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [69] від 1 липня 2010 року, що формуються – шляхом забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на реалізацію засад такої політики, забезпечення розроблення з метою реалізації цих засад у відповідній сфері проектів законів, проведення експертизи таких проектів на відповідність засадам, здійснення координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямування її на забезпечення реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, здійснення кадрової політики у межах, визначених Конституцією та законами України, реалізації права законодавчої ініціативи та видання у межах своєї компетенції постанов і розпоряджень тощо.

Що стосується особливостей системи суб'єктів управління у галузі закордонних справ, і зокрема Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади у цій галузі, для його діяльності характерними загальні, особливі ознаки. Загальними ознаками діяльності уряду як суб'єкта у галузі закордонних справ – є те, що: а) його діяльність складається із сукупності

компонентів; б) взаємодія між урядом та іншими органами влади зумовлює появу нових, інтегративних якостей [120, с. 19].

До особливих рис зараховують те, що: а) Кабінет Міністрів України, як суб'єкт державного управління у галузі закордонних справ наділений певними функціями та повноваженнями; б) між урядом та іншими органами влади в системі управління у галузі закордонних справ установлюються певні структурно-функціональні зв'язки субординації; система цих органів є внутрішньо організованою; в) основою функціонування та діяльності кабінету Міністрів України є норми права; г) Кабінетом Міністрів України при здійсненні управлінського впливу на керовані об'єкти застосовуються форми та методи державного управління [121, с. 256].

Указане свідчить про те, що статус вищого органу в системі органів виконавчої влади передбачає наявність відносин владності і підпорядкування з іншими органами виконавчої влади. Як відомо, Міністерство закордонних справ є одним із складових елементів названої системи, тому між Кабінетом Міністрів України і цим міністерством виникають відносини підпорядкування [122, с. 27-36]. Кабінету Міністрів України, у свою чергу, підпорядковуються центральні органи виконавчої влади. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики [123, с. 410-415].

Певною мірою спостерігається деяке дублювання функцій Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України, оскільки він є головою уряду. Зокрема, організаційна функція містить у собі, окрім керівництва, також координацію і спрямування. Про координацію говорить п. 2 ч. 1. ст. 44 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", де зазначається, що Прем'єр-міністр України координує діяльність членів Кабінету Міністрів України. Крім того, у Регламенті Кабінету Міністрів України мова йде про координацію не лише членів Кабінету, але й інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів АРК та місцевих держадміністрацій. Координація діяльності у галузі закордонних справ здійснюється на основі створення спільних робочих груп,

комісії та обговорення питань управління закордонними справами на засіданнях уряду [124, с. 145; 125].

Певним чином прем'єр-міністр України бере участь й у правотворчій функції Кабміну, візуючи відповідні акти Кабміну. А в галузі закордонних справ візує окремі акти глави держави, наприклад, укази щодо призначення чи звільнення керівників дипломатичних відомств та присвоєння грамот працівникам дипломатичних відомств. Важливою функцією голови уряду є також і представницька функція, згідно з якою він, у тому числі і за участю представників МЗС України представляє Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами. Зовнішньополітична функція Прем'єр-міністра України, яка відображена у тому, що: він вступає у відносини з урядами іноземних держав; веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону та актів Президента України; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій із питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України [125].

У розподілі повноважень за напрямом дії звернемо увагу на зовнішньополітичні повноваження, у межах яких Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує державні програми у цій галузі, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких належать представники Кабінету Міністрів України, та інші, пов'язані із цим документи; забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України; приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України.

Безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями та дипломатичною службою держави уряд здійснює через Міністерство закордонних справ України, керівникові якого уряд дає прямі доручення і

контролює хід їх виконання. Міністр закордонних справ згідно зі своїми повноваженнями і функціями здійснює повсякденну оперативну діяльність у галузі зовнішніх відносин держави без будь-яких спеціальних на кожен випадок повноважень. Міністр закордонних справ може представляти свою державу та уряд на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН, Ради Безпеки ООН тощо [99, 64]

Аналіз відповідних положень Конституції України та деяких інших нормативно-правових актів дає можливість зробити висновок, що МЗС України як міністерство є органом, підпорядкованим Кабінетові Міністрів України, що визначено ст. 1 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 року [126, с. 71-78].

Незважаючи на це, певні питання при нормативному закріпленні підпорядкованості міністерства залишаються. Зокрема, спостерігається підпорядкованість МЗС України і Президентові України як верховному головнокомандувачу. Проблема полягає у тому, що Конституція України прямо не передбачає підпорядкованості центральних органів виконавчої влади Кабінетові Міністрів України, встановлюючи лише, що він спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. [122, с. 27-36] Відповідно відносини Кабміну та МЗС України будуються на основі спрямування і координування роботи МЗС України.

До складу ефективних робочих колегіальних органів Кабінету Міністрів України слід віднести й урядові комітети, діяльність яких і спрямована на координуванні дій щодо виконання повноважень уряду у галузі закордонних справ. Склад та структура таких комітетів визначається розпорядженнями Кабінету Міністрів України. А допоміжними повноваженнями у галузі закордонних справ: утворення підкомітетів; розгляд урядових розпоряджень та вибору концепцій реалізації державної політики; розгляд проектів експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів; врегулювання розбіжностей у

позиціях МЗС України та координування їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень тощо [127].

Проте, на теперішній час ще не досягнуто ефективної системи координації дорадчих органів у галузі закордонних справ. Наприклад, Розпорядженням КМУ від 30 січня 2008 р. № 195-р «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» [127] було сформовано урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. Нині у переліку урядових комітетів відсутній напрям євроінтеграції та міжнародного співробітництва (Розпорядження КМУ «Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу» від 1 листопада 2010 року), натомість міністр МЗС України долучений до діяльності Урядового комітету з питань економічної політики.

На теперішній час також ефективними консультативно-дорадчими органами у системі КМУ є урядові комісії, створені для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних з реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України; координаційні ради для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у галузі закордонних справ; міжвідомчі комісії; міжвідомчі координаційні ради; міжвідомчі робочі групи; організаційні комітети для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення; міжгалузеві ради; робочі групи для участі у підготовці проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд Кабінетові Міністрів України.

Проте, постійне переформатування, зміна структури та ліквідація їх діяльності призводить до негативних організаційних тенденцій у цій сфері та знижує координаційну дію у межах консультативних груп.

Наприклад, Постановою КМУ «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 2 червня 2010 року» [128] ліквідовано такі структурні одиниці, як

міжвідомча група з інформування громадськості та підготовки фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; міжвідомча комісія з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів.

Окремим аспектом у діяльності Кабінету Міністрів України є управління та робота зі зверненнями громадян. І варто зазначити, що питання стосовно діяльності у зовнішньополітичній сфері порушується у зверненнях громадян відносно нечасто (ці звернення належать до інших звернень і становлять 19,4 % у 2013 році) [129].

У зв'язку із цим актуальним є питання щодо визначення співвідношення роботи Кабінету Міністрів України як органу зовнішніх зносин та органу власне управління закордонними справами. Така особлива роль уряду підкреслює важливість диференціації понять «державне управління у галузі закордонних справ» у «широкому» та «вузькому» розуміннях. Вважаємо, що Кабінет Міністрів України, діючи як орган зовнішніх зносин, також здійснює державне управління у галузі закордонних справ (управління у «широкому» розумінні).

Особливістю правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ є місце у системі таких суб'єктів та наявні управлінські взаємозв'язки. Як зазначалося раніше, у галузі закордонних справ відбувається постійна взаємодія Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України. Відповідно, простежуються певні суперечності у такій взаємодії. На теперішній час повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України у галузі закордонних справ визначаються можливостями здійснювати підготовку актів Президента України, забезпечення реалізації доручень Президента та щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [116].

Зокрема, на порядку денному Кабінету Міністрів України є реалізація останнього послання Президента України, де у напрямку зовнішньої політики передбачено нову міжнародну роль України як держави, що головує в ОБСЄ;

нагальні завдання європейської інтеграції України; шляхи визначення Україною свого місця в євразійському просторі; пошук сучасних підходів і перспективних можливостей України на міжнародній арені [102, с. 229-236].

Як уже зазначалося раніше, на сучасному етапі між Президентом та Прем'єр-міністром України, а також Міністром закордонних справ України існує конфліктність із приводу визначення ролі кожного із них у виробленні зовнішньополітичних рішень та управління у галузі закордонних справ. Конфліктогенність подібних питань збільшилася ще й за рахунок того, що владним суб'єктам доводилося працювати у нових політико-правових умовах, які виникли після введення в дію конституційної реформи 2004 року. Фактично керівництво зовнішньою політикою держави здійснює глава держави і відповідно виникає подвійна підпорядкованість Міністра закордонних справ як Прем'єр-міністру, так і главі держави. А порядок призначення міністра МЗС України демонструє його залежність від глави держави.

В описаній ситуації ефективність управління залежить від спроможності налагодження компромісу між урядом та Президентом. Наприклад, досвід України 2006 – 2010 рр. свідчить, що досягти такого порозуміння між урядом та Президентом не завжди вдавалось [131]. Тому ефективність діяльності держави у міжнародних зносинах пов'язується переважно з умінням вищих посадових осіб виробляти компромісні рішення і бажанням співпрацювати у вказаній сфері, навіть за умов різної партійної належності. У попередньому підрозділі було висловлено пропозиції щодо посилення статусу Президента у сфері управління закордонних справ та визначення підконтрольності та підзвітності Кабінету Міністрів України Президентові у цій галузі.

Повноваження Кабміну у відносинах з Верховною Радою України визначено: здійсненням урядом права законодавчої ініціативи; повноважень уряду під час розгляду питань Верховною Радою України та повноваження із розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм.

Кабінетом Міністрів України систематично вносяться пропозиції законопроектів до розгляду Верховною Радою України, і зокрема у галузі

закордонних справ, а для роз'яснення суті законопроектів представники Кабінету Міністрів України беруть участь у пленарних засіданнях Верховної Ради України. Проте, негативним у питаннях взаємодії цих органів є ліквідація Консультативної ради з питань співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України, що слугувала для налагодження співпраці.

У науці висловлюються пропозиції, що за формами діяльності можна виокремити нормотворчу, правозастосовчу, контрольну та інтерпретаційну функції Кабінету Міністрів України у галузі закордонних справ. Прерогативною функцією уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади є правозастосовча, яка полягає у втіленні в життя рішень і актів парламенту та глави держави в реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави [132, с. 343-348]. Вважаємо, що методологічною основою діяльності Кабміну у галузі закордонних справ є правотворча, організаційно-розпорядча, просвітницька та представницька діяльність.

Правотворча діяльність у галузі державного управління закордонними справами реалізується через постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. На теперішній час нормативні акти уряду у галузі закордонних справ поділено на постанови, якими Кабінет Міністрів України затверджує положення діяльності, статут, порядок, регламент діяльності та правила, а також затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. Наприклад, Постановою № 61-2003-п від 18.01.2003 р. «Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» передбачено надання окремих повноважень Міністерства закордонних справ України [133]. З метою посилення правових засад для функціонування Ради експортерів при Міністерстві закордонних справ України, МЗС України було розроблено проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до переліку центральних органів виконавчої влади, при яких утворюються як консультативно-дорадчі органи ради вітчизняних та іноземних інвесторів», яка була прийнята на засіданні Уряду 23 жовтня 2013 року [134].

Розпорядженнями можуть врегульовуватися питання, що пов'язані із схваленням програми, плану заходів, концепції та інших програмних документів концептуального характеру; утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп; делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру [135, с 118].

Ефективним засобом правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, уявляється, щорічне планування своїх законодавчих ініціатив, і зокрема у 2013 році Постановою КМУ «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2013 рік» заплановано з ініціативи МЗС внести зміни до ЗУ «Про дипломатичну службу» в частині приведення положень у відповідність до Закону України «Про державну службу» з метою удосконалення організації та діяльності дипломатичної служби.

Організаційно-розпорядча діяльність Кабміну призначена для оформлення процесів організації управління, здійснення розпорядчо-виконавчих дій на основі єдиноначальності або колегіальності.

Оглядаючи структурну та організаційну діяльність Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ, відзначаємо, що організація діяльності уряду у цій галузі здійснюється через внутрішню взаємодію усіх структурних одиниць Кабінету Міністрів України, а саме : Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністрів України, Міністрів відповідних міністерств, а також центральних органів виконавчої влади у даному випадку – Міністерства закордонних справ України, секретаріату Кабінету Міністрів України, профільних консультативно-дорадчих органів. У свою чергу, забезпечення організаційно-розпорядчої діяльності Кабміну покладено на секретаріат.

Організаційно-розпорядча діяльність Кабінету Міністрів України у галузі закордонних справ здійснюється на основі організаційно-розпорядчих дій та

документів. Цілеспрямований організуючий вплив реалізується через наради, вказівки, доручення та заяви Прем'єр-Міністра та віце-прем'єр міністрів.

До теперішнього часу основною формою (якщо не єдиною взагалі) організаційного волевиявлення Прем'єр-міністра України і віце-прем'єр міністрів України є доручення. І хоча абсолютна більшість доручень є фактично спрямовувачими супутніми документами (наприклад, доручення експ-Прем'єр-міністра М. Азарова МЗС України забезпечити проведення тристоронніх консультацій між Україною, РФ і ЄС 11 листопада 2013 р.), проте, головним орієнтиром виконання доручення буде статус органу чи особи, що його надавала, і тут доручення Президента України стануть пріоритетнішими за доручення Прем'єр-міністра України [136, с. 28].

Діяльність Кабінету Міністрів України здійснюється в організаційній формі засідань, на яких може бути присутній Президент України або його представники. До структури порядку денного засідань вносять концептуальні засади реалізації державної політики; акти законодавства; кадрові питання; звіти та питання контролю; різне[135, с. 119]

Зокрема, упродовж 2013 року на засіданнях Кабінету Міністрів України порушувалися такі питання у галузі закордонних справ: Про внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» [36] та Про внесення змін у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України 20 березня 2013 р., Про Річну національну програму співробітництва Україна — НАТО від 24 квітня 2013 р., Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Панама про скасування віз Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та про звільнення від оформлення віз громадян, які користуються дипломатичними та спеціальними паспортами від 11 липня 2013 р., Про внесення зміни до статті 10 Закону України «Про державні нагороди України» від 17 липня 2013 р., Про підготовку до підписання проекту Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його

державами-членами, з іншої сторони – 18 вересня 2013 р. «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України, Урядом Республіки Білорусь і Урядом Республіки Польща про точку стику державних кордонів України, Республіки Білорусь і Республіки Польща та проект відповідного розпорядження Кабінету Міністрів України» від 27 листопада 2013 р. Та, відповідно, у 2014 р., 15 січня «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна — НАТО на 2014 рік».

Набуває особливого значення і планування діяльності уряду у галузі закордонних справ. Основним плановим документом уряду є програма діяльності Кабінету Міністрів України, що затверджується Верховною Радою України, а складовою частиною цієї програми є напрям діяльності у галузі закордонних справ, за розробку та виконання якої відповідає міністр МЗС України.

Такі елементи бачимо у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2002 р. № 779 уряду А. Кінаха, програмі «Відкритість, дієвість, результативність» [137], що схвалена Постановою Верховної Ради України від 17 квітня 2003 р; програма «Назустріч людям», схвалена Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 р. [138], програма «Український прорив: для людей, а не політиків» [139], що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14; та програма «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» [140], проект Програми, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2008 р. уряду Ю.В. Тимошенко.

Програмою Український прорив проголошена прагматична зовнішньоекономічна політика уряду, а програмою «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» визначено пріоритетні завдання – розширення співробітництва з ЄС, розвиток двостороннього співробітництва і в тому числі у галузі безпеки; використання переваг членства в СОТ; забезпечення виконання зобов'язань Україною перед Радою Європи.

Проте, останніми роками урядування із 2009 року і до теперішнього часу такі програми так і не були розроблені урядом та впроваджені.

Просвітницька та представницька діяльність кабінету Міністрів України у галузі закордонних справ визначається інформуванням громадськості про діяльність, звітуванням про діяльність, а також організацією робочих зустрічей та укладенням договорів. Просвітницька діяльність Кабміну у галузі закордонних справ ведеться через електронне урядування, обговорення проектів актів Кабміну, інформаційні стрічки, брифінги та прес-конференції, функціонування сайту та сторінок у соціальних джерелах тощо.

У сучасних умовах, для підвищення просвітницької діяльності Кабміну у галузі закордонних справ варто підсилити роль ЗМІ у висвітленні діяльності. Вбачаємо доцільним передбачити можливість участі ЗМІ у засіданнях Кабінету Міністрів України. Однак, можуть існувати випадки обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України інформації, що може містити державну таємницю або іншу інформацію з обмеженим доступом. Звичайно, така інформація не може бути розголошена ЗМІ, для вирішення цього питання у законодавстві пропонується передбачити можливість проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України.

Пропонуємо доповнити ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» частиною 11 і викласти її у такій редакції:

«11. У засіданнях Кабінету Міністрів України можуть брати участь представники засобів масової інформації, окрім випадків проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України»

А також доповнити ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» частиною 12 і викласти її у такій редакції:

«12. У виняткових випадках, у разі обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України питань, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають публічному обговоренню, може проводитись закрите засідання Кабінету Міністрів України.

Рішення про проведення закритого засідання Кабінету Міністрів України

приймає Прем'єр-міністр України, або інша особа, яка головує на засіданні згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Порядок проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України встановлюється розпорядженням Кабінету Міністрів України».

Окремим аспектом функціональної діяльності Кабінету Міністрів України є діяльність у галузі закордонних справ, а саме – укладення та денонсація міжнародних угод, отже, Кабінет Міністрів України: від свого імені укладає міжнародні договори України; приймає рішення про проведення переговорів і підписання міжнародних договорів, що укладаються від імені Уряду України; безпосередньо надає повноваження на ведення переговорів і підписання міжнародних договорів України щодо договорів, які укладаються від імені Уряду України, або дає доручення Міністерству закордонних справ надати такі повноваження відповідним посадовим особам; подає до Верховної Ради України міжнародні договори України, які укладені від імені Уряду України і потребують ратифікації; затверджує міжнародні договори України, які укладаються від імені Уряду України і не потребують ратифікації; визначає порядок затвердження міжнародних договорів України міжвідомчого характеру; ухвалює рішення про приєднання України до міжнародних договорів або їх прийняття – щодо договорів, які не підлягають ратифікації, і приєднання до яких або прийняття яких провадиться від імені Уряду України тощо.

Аналізуючи повноваження Кабінету Міністрів у галузі закордонних справ за функціональним спрямуванням їх можна поділити на виконавчі, розпорядчі та контрольні; за напрямом дії – на виконавчі (управлінські), законодавчі, зовнішньополітичні та надзвичайні (тобто такі, що реалізуються у разі введення особливих, надзвичайних режимів) повноваження.

У розподілі повноважень за функціональним спрямуванням слід звернути увагу на контрольні повноваження Кабміну у галузі закордонних справ. На теперішній час ці повноваження чи не найсильніше обумовлюють роботу уряду. Зокрема, у межах діяльності секретаріату відбувається контроль за

наданими дорученнями у галузі закордонних справ, наданих міністру МЗС на засіданнях уряду. Безумовно, контролює Кабінет Міністрів України, як суб'єкт управління виконання виданих актів законодавства у галузі закордонних справ. Зокрема, у секретаріаті формуються питання щодо виконання актів МЗС України, окрім того урядом може бути сформовано спеціальну комісію для перевірки діяльності МЗС та їх структурних підрозділів, зокрема ініціювання таких перевірок може відходити і від глави держави. Наприклад, у січні 2012 року відбулася така перевірка МЗС України та безпосередньо роботи міністра – К. Грищенка, на основі міжвідомчої комісії на чолі з А. Балюком, з ініціативи Президента України, до складу якої увійшли і представники багатьох відомств Кабміну (МВС, Мінфіну, Мінекономіки, Мін'юсту). Систематично відбувається звітування діяльності МЗС України та відповідно міністра даного відомства, для усунення недоліків у роботі.

Варто зазначити, що за результатами контрольних дій, безумовно, повинна наступати відповідальність, у тому числі і політична як глави МЗС, так і посадових осіб Кабінету Міністрів України, хоча за період незалежності не можна згадати випадків добровільної подачі у відставку глав відповідних відомств через неефективне виконання посадових обов'язків.

Отже, діяльність Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ спирається на основні функції та повноваження, що закріплені у Конституції України та актах законодавства, серед яких основними є виконавчі, законодавчі, організаційно-розпорядні та контрольні. Для налагодження ефективного виконання згаданих повноважень функціонує організаційна система, що долучає не лише структурні підрозділи КМУ, але й окремі консультативно-дорадчі органи та громадськість. На теперішній час, проблемними питаннями у діяльності КМУ у галузі закордонних справ є ефективна співпраця з одного боку, між усіма структурними підрозділами Кабміну, а з іншого – із главою держави та Верховною Радою України. Нагальним є питання запровадження політичної відповідальності керівництва

уряду та профільного міністерства за неефективне виконання державної політики у галузі закордонних справ.

З метою покращання діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта у галузі закордонних справ вбачаємо за доцільне підвищити інтенсивність створення і роботи профільних урядових комісій, міжвідомчих груп, координаційних рад у галузі закордонних справ, підвищити участь громадськості та рівень громадського контролю у діяльності Кабміну та підвищити рівень політичної відповідальності керівника МЗС України, віцепрем'єр міністрів та прем'єр-міністра за невиконання державної політики у зовнішньополітичній сфері. З метою розширення просвітницької діяльності Кабінету Міністрів України необхідним є більш активне залучення ЗМІ до висвітлення питань у галузі закордонних справ, а для цього потрібно внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де передбачити порядок участі представників ЗМІ на засіданнях Кабміну та визначити виняткові випадки закритого проведення засідань Кабміном.

Таким чином, специфічною рисою Кабінету Міністрів України є те, що він є одночасно і органом зовнішніх зносин, і суб'єктом державного управління у галузі закордонних справ, що підкреслює важливість диференціації понять «державне управління у галузі закордонних справ» у «широкому» та «вузькому» розуміннях. Ефективність діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління у галузі закордонних справ залежить, насамперед, від його спроможності налагодити взаємодію з Президентом України. Це зумовлено тим, що сучасні політико-правові засади призвели до виникнення подвійної підпорядкованості Міністра закордонних справ: як Президентові України, так і Прем'єр-міністрові України з питань закордонних справ, що обумовлює потенційну загрозу виникнення конфліктних ситуацій у разі різних підходів щодо вирішення конкретних питань зовнішньої політики у названих посадових осіб.

Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах із Верховною Радою України містять: здійснення урядом права законодавчої ініціативи у

галузі закордонних справ; повноваження уряду під час розгляду питань Верховною Радою України та повноваження з розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм у галузі закордонних справ (зокрема, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, спрямована на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого). Організація діяльності уряду у цій галузі здійснюється через внутрішню взаємодію усіх структурних одиниць Кабінету Міністрів України (Міністерства закордонних справ України, секретаріату Кабінету Міністрів України, урядового комітету з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку). Встановлено, що основною формою організаційного волевиявлення Прем'єр-міністра України і віце-прем'єр міністрів України є доручення (зокрема, доручення Прем'єр-міністра України Міністерству закордонних справ України щодо забезпечення проведення консультацій між Україною та іншими державами).

2.3. Адміністративні засади організації та діяльності Міністерства закордонних справ України та його органів на території України і за кордоном

Невіддільною складовою системи управління у галузі закордонних справ є спеціалізований орган управління – Міністерство закордонних справ України, значення якого постійно зростає у мінливих умовах інтенсифікації дипломатичних відносин, розвитку багатосторонньої дипломатії, зростання значення економічної дипломатії, що вимагає створення нових форм та структур його діяльності.

Міністерство очолює систему органів управління закордонними справами, до якої належить його центральний апарат, дипломатичні представництва, консульські органи України за кордоном, представництва

України при міжнародних організаціях, представництва Міністерства на території України, організації, установи, що належать до його управління.

Правовими засади діяльності Міністерства є Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про дипломатичну службу», Положення про Міністерство закордонних справ України, та інші акти законодавства.

Відповідно до Положення про Міністерство закордонних справ України ключовими завданнями Міністерства закордонних справ України є: забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин; а також забезпечення: провадження зовнішньополітичної діяльності держави; проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та проведення аналізу відповідних тенденцій; дипломатичними засобами захисту та зміцнення незалежності, державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності державного кордону, національних інтересів; розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями, координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади з метою розвитку таких зв'язків [141].

До основних завдань також віднесено:

- участь у забезпеченні у межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки до світової економічної системи;
- сприяння входженню України до світового інформаційного простору, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;
- участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України до європейського політичного, економічного, правового простору з метою набуття членства в ЄС, продовження конструктивного партнерства з НАТО;

- участь у забезпеченні розвитку міжнародного права;
- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері розвитку дипломатичної служби України [141].

Наочною є пріоритетність Міністерства закордонних справ України як основного спеціалізованого органу виконавчої влади з реалізації міжнародної політики, проте, простежуються певні неузгодження у формуванні такої політики між Президентом України і Прем'єр-Міністром України, що кардинально змінює перспективи зовнішньополітичної діяльності держави, яке реалізовує Міністерство закордонних справ України. Зовнішня політика формується також і під впливом багатосторонніх відносин Президента України та Прем'єр-міністра України, а відповідно причини та наслідки таких взаємодій залежать не лише від об'єктивних факторів, але й від суспільних ідей, цінностей та пріоритетів.

Міністерство закордонних справ України як суб'єкт державного управління у галузі закордонних справ видає накази, організовує та контролює їх виконання, а в разі необхідності видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти [4, с. 113].

Структура центрального апарату Міністерства України представлена діяльністю – міністрів закордонних справ України; заступниками міністра закордонних справ України; Державним секретарем Міністерства, колегією Міністерства закордонних справ України та центральними структурними підрозділами Міністерства.

Міністр закордонних справ, який за своїми повноваженнями та функціями є повсякденним керівником відомства зовнішніх зносин кожної держави, здійснює зносини з іншими державами також без додаткового встановлення спеціальних повноважень у кожному випадку. Міністр закордонних справ за посадою також уповноважений представляти свою державу і уряд на засіданнях Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки ООН тощо [14, с. 98]. Міністр, окрім безпосереднього керівництва міністерством та здійснення функцій представництва, визначає пріоритети роботи МЗС та шляхи

виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи Міністерства, звіти про їх виконання; представляє МЗС у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проекти законів та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України; організовує та контролює у межах повноважень, передбачених законом, виконання МЗС, представництвами МЗС на території України, закордонними дипломатичними установами України Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України; здійснює інші повноваження [141].

Міністр як суб'єкт державного управління систематично здійснює заяви та надає коментарі стосовно зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних, суспільних питань, коментарі можуть надходити також і від окремих департаментів міністерства тощо. Коментарі та заяви можуть стосуватись як зовнішньополітичних, так і внутрішньополітичних питань. Наприклад, можна згадати коментар щодо резолюції Європейського Парламенту від 13 березня 2014 року «Вторгнення Росії в Україну» [142], яким відомство схвалило цю резолюцію. Що стосується коментарів внутрішньополітичних питань, то 23.02.2014 р. Міністерством закордонних справ України прокоментовано постанову Верховної Ради України про звільнення Л.О. Кожари від виконання обов'язків Міністра закордонних справ України та наголошено, що Міністерство закордонних справ України та закордонні дипломатичні установи України продовжують виконання у повному обсязі завдань із забезпечення інтересів України у сфері міжнародних відносин, захисту прав та інтересів громадян України за кордоном [142].

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МЗС, обговорення найважливіших напрямів його діяльності, підготовки рекомендацій щодо виконання завдань Міністерства у МЗС може утворюватися колегія. Рішення колегії реалізуються шляхом видання відповідного наказу

МЗС. Організаційною формою роботи колегії є засідання. Періодичність проведення засідань колегії визначається Міністром. Кількісний склад колегії Міністерства закордонних справ України у складі 15 осіб визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про кількісний склад колегії Міністерства закордонних справ» від 18 квітня 1996 р. № 433 [143].

Практикуються у структурі Міністерства України і засідання спільних колегій з іншими міністерствами та відомствами, наприклад, спільне засідання колегій Міністерства закордонних справ та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для вирішення економіко-політичних питань тощо.

Організація діяльності Міністерства закордонних справ України здійснюється також через формування дорадчих органів, у форматі рад, робочих груп, проведення міжвідомчих нарад. Зокрема, створені та на періодичній основі проводять засідання Рада експортерів і Робоча група з питань взаємодії з Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями щодо забезпечення координації та посилення ефективності співробітництва у галузі зовнішньоекономічних зв'язків. Значною мірою посилено рівень взаємодії між провідними українськими експортерами, регіонами України та Міністерством закордонних справ. Проводиться системна робота щодо просування української продукції на зовнішні ринки та залучення іноземних інвестицій [144].

Серед основних міжвідомчих нарад, що відбувалась у структурі Міністерства закордонних справ України, наводимо міжвідомчу нараду з питань координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, що відбулась у 2010 р., за головування міністерством К. Гриценка [145], де обговорювалися питання відносин України з міжнародними організаціями; з Європейським Союзом; методичні рекомендації щодо опрацювання документів, пов'язаних з укладенням та виконанням міжнародних договорів; практичні рекомендації щодо протокольного забезпечення прийому іноземних делегацій та окремих громадян іноземних держав у регіонах України; матеріали з консульських питань. Зрозуміло, що здійснення таких

нарад дозволяє вирішувати проблеми з усіма зацікавленими сторонами та залучати необхідних експертів до роботи, а також і громадські об'єднання, проте, потребує додаткового покращання система інформування усіх стейкхолдерів до роботи у цих нарадах.

Структурі управління Міністерства закордонних справ України характерними є загальні та особливі ознаки. Загальними ознаками системи органів управління закордонних справ є те, що: 1) вона складається із сукупності компонентів; 2) їх взаємодія зумовлює появу нових, інтегративних якостей; 3) ці якості у свою чергу, не притаманні окремим компонентам, що утворюють систему у цілому [120, с. 19]. До особливих ознак структури управління Міністерства закордонних справ України належать такі: 1) елементами цієї системи є структурні підрозділи МЗС України; 2) ці підрозділи наділені певними функціями та повноваженнями; 3) між ними установлюються певні структурно-функціональні зв'язки субординації, координації і реординації; 4) основою функціонування органів управління є норми права; 5) при здійсненні управлінського впливу на керовані об'єкти у межах структури МЗС України використовуються форми та методи державного управління [121, с. 78].

Розглядаючи структуру Міністерства закордонних справ України та напрямки її реформування, зазначимо, що вона укрупнювалася з роками. Так, у 90-х рр. XX ст. вона складалась із регіональних, функціональних та адміністративно-технічних підрозділів (управлінь). Групу регіональних управлінь становили: управління країн Азійсько-Тихоокеанського регіону, Близького і Середнього Сходу та Африки; управління СНД; управління країн Європи та Америки. До функціональних управлінь належали: управління державного протоколу; управління політичного аналізу та планування; договірно-правове управління; управління інформації; управління міжнародного економічного та науково-технічного співробітництва тощо. Серед адміністративно-технічних управлінь слід назвати: загальний

секретаріат; управління справами; валютно-фінансове управління; управління розвитку та забезпечення дипломатичних установ [146].

На теперішній час до його складу долучені департаменти та управління. Відповідно, кількість працівників змінювалась із 400 осіб на поч. 90-х рр. ХХ ст. до 1500 осіб у 1997 р., коли у центральному апараті працювало 545 осіб і 955 у закордонних установах і до 2000 осіб у сучасних умовах, з яких більшість – дипломати. Ключове значення мають територіальні департаменти, яких було укрупнено шляхом об'єднання територіальних управлінь по таких напрямках: Росія, країни Північно-Західної і Південно-Західної Європи та Балтії, країни Центральної та Східної Європи, Балканські країни, країни Кавказу і Туреччина, країни Північної і Латинської Америки та Карибського басейну, країни Азійсько-Тихоокеанського регіону, Центральної та Південної Азії, країни Близького і Середнього Сходу та Африки. Територіальні управління, у свою чергу, поділяються на відділи [29, с. 93]. У територіальних управліннях фактично зосереджується і аналізується оперативна інформація про внутрішній стан і зовнішню політику країн регіону, їх відносини з Україною; готуються пропозиції щодо тих чи інших кроків з боку України, що мають на меті зміцнення політичних, економічних і гуманітарних контактів із партнерами, а у випадку недружніх кроків по Україні розробляються пропозиції щодо протидії таким акціям [29, с. 102].

Через управління дипломатичного протоколу посли та інші офіційні представники іноземних держав встановлюють свої перші контакти з країною перебування; до відома дипломатичних представництв іноземних держав у прийнятній дипломатичній формі доводиться інформація про внутрішньополітичні і зовнішньополітичні заходи в Україні. До того ж, управління державного протоколу займається облаштуванням новоприбулих дипломатичних представників іноземних держав, організовує вручення вірчих грамот, офіційні візити тощо [29, с. 103].

На теперішній час у структурі Міністерства закордонних справ України стоять заклики, з одного боку, до необхідності укрупнення та збільшення

структури центрального апарату Міністерства через розширення ролі дипломатичного співробітництва, а з іншого – необхідності реформування шляхом скорочення витрат на структури міністерства. У цьому контексті варто зазначити, що, порівнюючи організацію діяльності структурних підрозділів МЗС України з розгалуженою структурою МЗС Росії, де працюють 4 територіальні департаменти по країнах СНД та 4 територіальні департаменти по країнах ЄС, 3 департаменти по країнах Азії, департамент Африки, Латиноамериканський департамент, департамент Північної Америки, департамент Близького Сходу і Північної Америки, департамент азійського і тихоокеанського співробітництва, то структура потребує деякого, проте, незначного у складних фінансових умовах розширення.

На території України також функціонують регіональні представництва Міністерства закордонних справ України, що сформувалася по територіальних округах, де є іноземні консульські установи чи представництва міжнародних організацій.

Аналізуючи роботу регіональних представництв МЗС України у межах території України, варто зазначити, що згідно з Положенням про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 1050, основними завданнями їх діяльності є: сприяння розвитку дружніх відносин України з іноземними державами, розширенню економічних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму; надання допомоги іноземним консульським установам у виконанні ними функцій щодо захисту прав і законних інтересів іноземних фізичних та юридичних осіб; сприяння місцевим органам виконавчої влади у здійсненні ними міжнародних зв'язків, подання їм відповідної методичної, консультаційної та інформаційної допомоги; виконання інших завдань згідно із законодавством України.

Робота територіальних представництв здійснюється у співпраці з управліннями зовнішніх зносин при відповідних обласних державних адміністраціях. Робота територіальних представництв МЗС України до

2010 року була організована у таких округах: Харківська обл., Донецька обл., Львівська обл. функціонує із 2002 р. (округ Західного регіону України), Одеська обл., Закарпатська обл. та АР Крим. Проте, у 2010 році було здійснено реформування структури представництв, згідно з яким видано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких представництв Міністерства закордонних справ на території України», в результаті чого ліквідовано представництва у м. Харків, м. Донецьк та м. Ужгород.

На теперішній час територіальними пріоритетами управління у галузі закордонних справ є:

1) Львівська область – використання переваг прикордонного розташування з метою забезпечення відкритості та активізації міжнародних контактів Львівської області; розвиток прикордонного співробітництва з місцевими і регіональними органами влади Польщі, євро регіонами, інституціями та підприємствами; формування міжнародних програм на базі області тощо;

2) Одеська область: сприяння розвитку на території регіону відрізків міжнародних транспортних коридорів; використання системи судноходних трас; забезпечення безпеки судноплавства; підвищення конкурентоспроможності портів тощо;

3) Закарпатська область – розвиток ділової прикордонної інфраструктури та співпраці між місцевими і регіональними громадами країн-сусідів; поглиблення економічної транскордонної інтеграції господарюючих суб'єктів європейських країн та регіонів, ініціювання створення єдиного модулю стимулювання інвестиційної діяльності – інвестиційного парку за взірцем країн Європи.

При цьому варто зазначити, що ліквідація представництв територіально – була доцільною, а за перспективами транскордонної співпраці регіонів – не повністю обґрунтованою. На теперішній час із перелічених регіонів активно розвивають стратегію транскордонного співробітництва Львівський та

Закарпатський регіони, тому доцільність ліквідації представництва у Закарпатській області є сумнівною.

Переходячи до характеристики органів Міністерства закордонних справ України, що розташовані та функціонують за межами України, необхідно, на нашу думку, звернути увагу, що різке зростання у XVII – на початку XIX ст. вимог до національних дипломатичних служб і посилення потреби у виробленні міжнародних норм регламентації їх співробітництва між собою, призвів до формування Вестфальської (1648 р.) і Віденської (1815 р.) систем міжнародних відносин, що були обумовлені зростанням активності європейських національних дипломатичних служб; підвищенням потреби більшості країн протистояти територіальним домаганням; готовністю до взаємних компромісів з метою збереження балансу багатосторонніх інтересів [246, с. 133].

Базові засади діяльності дипломатичних представництв здійснюються на основі прийнятої Віденської конвенції про дипломатичні відносини, яка набрала чинності 24 квітня 1964 року і якою визначено порядок встановлення дипломатичних стосунків, акредитації глави дипломатичного представництва і припинення його функцій, повідомлення Міністерства закордонних справ держави перебування про призначення, прибуття і відбуття співробітників представництва і членів їх сімей встановлює класи глав представництв, визначає дипломатичні привілеї та імунітет тощо [157, с. 99].

Щодо національного законодавства, то базову основу регулювання діяльності дипломатичних установ формують: Конституція України, Закони України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, розпорядження Президента України «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року[148]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних організацій в

Україні» [149] від 27 лютого 1995 р. та ін. Одним із основних завдань організації сучасних дипломатичних представництв у межах МЗС України є розвиток міждержавних відносин. Водночас, упродовж ХХ ст. дипломатична служба стала ефективним знаряддям торговельної (комерційної) дипломатії [150, с. 23].

Закордонними органами Міністерства закордонних справ України є дипломатичні представництва України, консульські установи, місії України за кордоном. Формування дипломатичних представництв у структурі МЗС України здійснюється за кількома підходами.

Перший підхід – встановлення дипломатичних відносин між державами у повному обсязі. Така протокольна формула застосовується при встановленні дипломатичних відносин України з Азербайджаном, Вірменією, Казахстаном, Канадою, Малайзією, Пакистаном і США. США та Малайзія уточнюють: у повному обсязі із заснуванням дипломатичних представництв та на рівні посольств у повному обсязі. Перелічені держави дійсно представлені в українській столиці посольствами. Україна також має власні дипломатичні представництва найвищого рівня у столицях вищеперелічених держав. [151, с. 874].

Другий підхід – держави домовляються встановити дипломатичні відносини на рівні посольств. Варто зазначити, що за період незалежності та у сучасних умовах формування зовнішньої політики держави, її співробітництво та участь у міжнародних організаціях, а також перспективи інтеграції визначалася не завжди механізмами управління МЗС України, а формувалася згідно з доктринальними підходами, зокрема Європейськоорієнтованих і Російськоорієнтованих, що безпосередньо впливали на зовнішньополітичну ситуацію і цілі зовнішньої політики. Зокрема, можна простежувати вплив російської влади, первинним завданням якої стосовно України стало її повернення в зону виняткових впливів Росії та недопущення членства в НАТО, СОТ тощо.

Третій підхід – дипломатичні відносини між державами встановлюються на рівні послів. Така формула застосовується при встановленні дипломатичних відносин України з Австралією, Албанією, Анголою, Афганістаном, Бурунді, Бельгією, Еквадором, Екваторіальною Гвінеєю, Еритреєю, Кот-д'Івуаром, Люксембургом, Мозамбіком, Непалом, Панамою, Сенегалом, Фінляндією і Японією. Із цих держав Україна представлена посольствами в Австралії, Анголі, Бельгії, Фінляндії і Японії [151, с. 876].

На теперішній час, серед першочергових завдань і функцій посольств у межах діяльності МЗС України є забезпечення національних інтересів, реалізація зовнішньополітичного курсу України в державі перебування.

Посольство підтримує робочі контакти із прес-службами Президента, Уряду, Парламенту, МЗС та інших міністерств і відомств країни перебування, керівниками та журналістами провідних місцевих ЗМІ. Найбільш поширеною практикою інформування журналістської спільноти є розсилка прес-релізів, в яких відображаються найбільш актуальні питання двосторонніх відносин. Крім того, організовуються зустрічі послів з журналістською спільнотою, у ході яких розглядаються і обговорюються найбільш актуальні напрямки двостороннього співробітництва, роз'яснюється офіційна позиція з основних внутрішньо- і зовнішньополітичних питань [152].

Отже, рівень послів, про який домовлялися Україна та інші держави, означає як їх присутність у столицях цих держав на чолі відповідних посольств, так і за сумісництвом, тобто з резиденціями у столицях третіх держав.

Переходячи до характеристики дипломатичних представництв, слід зазначити, що згідно з п. 2 «Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року, дипломатичне представництво є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб [125].

Окрім того, у повсякденній роботі дипломатичні представництва керуються актами голови дипломатичних представництв, а також дотримуються законодавства країн перебування [153, с. 454].

Структурно дипломатичні служби підпорядковані Міністерству закордонних справ України. У межах структури їх функціонування виділяємо керівництво та членів дипломатичного персоналу (радники, аташе, секретарі), які формують галузеві підрозділи діяльності дипломатичного представництва (співробітництво в окремих галузях), а також функціональні та обслуговуючі підрозділи. Ключовими особами є керівники дипломатичних представництв, які залежно від виду представництв є послами (керівниками посольств); посланниками (керують дипломатичними місіями) і повірені у справах (застосовується в особливих умовах). Наприклад, нині діяльність МЗС України регулюється тимчасовим повіреним у справах Посольства України в Республіці Казахстан – Ю. Лазебником; тимчасовим повіреним у справах Посольства України в КНР – В. Гамяніним.

Зрозуміло, що важливою і першочерговою функцією дипломатичних представництв є безпосередній зв'язок із зовнішньополітичним відомством та усіма структурами у країні перебування, а також інформування органів влади про країну перебування, імідж України на зовнішньополітичній арені, а також у вивченні зовнішньої політики країни перебування з метою можливого розвитку співробітництва із цією країною, а також у захистові прав та інтересів громадян і юридичних осіб своєї держави.

Функції дипломатичних представництв у сфері міжнародних відносин і дипломатії полягають у професійному забезпеченні кола проблем міжнародного співробітництва, у тому числі у сферах високих технологій, зовнішньополітичного супроводження великих економічних та екологічних проектів; здійснення контролю за додержанням дипломатичних і консульських привілеїв [154, с. 128].

Узагальнюючи функції дипломатичних представництв у структурі МЗС України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ, слід виокремити такі блоки:

I. Загальні функції управління (організування, прогнозування, планування, проектування, мотивування, контроль).

II. Спеціалізовані функції управління (представництво інтересів України в державі або міжнародній організації; ведення переговорів та напрацювання основ співробітництва тощо).

III. Додаткові функції (організація фінансового, кадрового, електронного забезпечення тощо).

За галузевим спрямуванням можна також виокремити функції дипломатичних представництв у структурі Міністерства закордонних справ України як суб'єкта управління у галузі закордонних справ у сфері міжнародних відносин, економічній та соціальній сферах.

Функції дипломатичних представництв в економічній сфері полягають у формуванні сприятливих внутрішніх і зовнішніх умов для розвитку вітчизняного виробництва; реалізації національних інтересів і підтримці міжнародної конкурентоспроможності вітчизняної економіки; участі у розробленні заходів щодо розвитку і розширення торговельно-економічних і фінансових зв'язків, науково-технічних та інших обмінів з іноземними державами і міжнародними організаціями.

Функції дипломатичних представництв у соціальній сфері полягають у забезпеченні і захистові правової рівності громадян і юридичних осіб [155, с. 14]. Особливістю є те, що основна функція постійних дипломатичних представництв, а саме переговори з питань вищої політики, значною мірою зменшилися. Сучасні технології транспорту і зв'язку (Інтернет, телефонний зв'язок, повітряний транспорт) дозволяють тим, хто приймає рішення, перебувати у прямому і тривалому контакті одне з одним [156, р. 236].

На теперішній час координація діяльності дипломатичних представництв має широкі можливості щодо отримання законними засобами інформації про

представництво: 1) через контакти із МЗС; 2) через офіційні контакти з представниками компетентних владних органів дипломатичного представництва за погодженням із МЗС України; 3) через періодичні видання та отримані через ЗМІ матеріали; 4) через зустрічі та контакти у рамках дипломатичного корпусу в дипломатичному представництві [19, с. 154].

Якщо говорити про функціональні особливості дипломатичної служби, то у кожній конкретній сфері суспільних відносин дипломатичними службовцями вирішуються свої особливі завдання, виконуються особливі функції. В адміністративно-політичній сфері: підтримка конституційного ладу у країні, реалізація вимог і положень Конституції і законодавства; своєчасний розгляд звернень громадян і громадських об'єднань, засобів масової інформації, а також підприємств, установ і організацій, державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняття по них відповідних рішень; інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади; прогнозування соціально-політичних та економічних процесів; організація і контроль виконання прийнятих законів, указів, постанов, наказів і розпоряджень [155, с. 14].

Постійні закордонні органи зовнішніх зносин за характером своєї діяльності можуть бути дипломатичними, як, наприклад, посольства або представництва при ООН, ЮНЕСКО, Раді Європи, Європейському Союзу, вони мають представницький характер і виконують політичні функції. На відміну від них, консульські установи за кордоном мають інший міжнародно-правовий статус і, в принципі, у повному розумінні цього виразу не вважаються дипломатичними представництвами [157, с. 14].

Відповідно, поряд із дипломатичними відносинами держави підтримують одна з одною і консульські відносини, обмінюючись консульськими представництвами. Якщо діяльність дипломатичних представництв пов'язана передусім з політичними аспектами міжнародних відносин, консульські установи як особливі органи зовнішніх зносин за кордоном створюються державами для підтримки і розвитку економічних, правових та інших похідних від них зв'язків. На відміну від дипломатичного представництва, яке відає усім,

що стосується прав та інтересів акредитуючої держави на всій території держави перебування, консульство має спеціальну компетенцію лише в межах відведеного йому консульського округу [145].

Консульські установи підпорядковані відомству закордонних справ, а також дипломатичному представництву. При здійсненні доручених їм завдань консули можуть представляти перед судом та іншими органами країни перебування громадян і юридичних осіб своєї країни у порядку, передбаченому консульськими конвенціями, і згідно із законами країни перебування [157, с. 78].

Питання відкриття почесного консульства та призначення почесних консулів України регулюється Віденською конвенцією про консульські зносини 1963 року, Консульським статутом України, Положенням про нештатних (почесних) консулів України, затвердженим Указом Президента України від 17 лютого 1997 року. Відповідно до п. 2 Положення про нештатних консулів України почесними консулами можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, які займають помітне становище у суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві [158, с. 143].

Діяльність консульських служб в Україні регулюється також Указом Президента України «Про консульський статут України» [159] від 2 квітня 1994 року, яким визначено правові засади консульських установ в Україні; Законом України «Про дипломатичну службу» [71] від 20 вересня 2001 року; Наказом МЗС України «Про затвердження Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами» [160]; Указом Президента України «Про нештатних (почесних) консулів України» [161] від 17 лютого 1997 року та ін.

За межами держави функціонує 124 консульські установи України. Із них: 29 генеральних консульств; 85 консульських підрозділів дипломатичних представництв України; 9 консульств; 1 консульське агентство. Окрім цього, за кордоном у 62 країнах діє 99 консульських установ, що очолюються почесними консулами України [162].

Основною зв'язковою ланкою діяльності консульств МЗС України є департамент консульської служби, який здійснює роботу із забезпечення конституційних прав громадян та юридичних осіб України за межами Української держави; веде роботу з виконання консульських функцій відповідно до чинного законодавства України, міжнародно-правових актів, а також контролює їх реалізацію. Департамент керує діяльністю консульських установ за кордоном, а також нештатних (почесних) консулів України за кордоном [162].

Існують такі види консульських установ: генеральне консульство, консульство, віце-консульство, консульське агентство. У всіх цих випадках різниці у статусі цих установ немає. Нині більшість консульських установ у світі мають статус генерального консульства. У столичних містах може не існувати окремого консульської установи, а тільки діяти консульський відділ посольства. Консульський відділ не є самостійною установою, вищою інстанцією не є завідувач консульським відділом (якого можуть для зручності називати генеральним консулом, хоча це неточно), а посол. При цьому на співробітників консульського відділу поширюються дипломатичні (тобто більш широкі) привілеї та імунітети, ніж консульські [159].

За часів СРСР інституту почесних консулів не надавалося належної уваги. Уряд радянської держави відмовився від його використання. В Україні на сучасному етапі запроваджено використання діяльності почесних консулів в обмеженому обсязі. Такі консули переважно призначаються у тих країнах, де вже є дипломатичні представництва України з метою підвищення ефективності діяльності, спрямованої на розвиток економічних, торговельних, наукових, культурних відносин між Україною та країною перебування [163].

Деякі держави призначають як штатних, так і позаштатних (почесних) консулів. Позаштатні консули, на відміну від штатних, не перебувають на державній службі. Ними можуть бути особи, які проживають у країні перебування консульства (найчастіше комерсанти, адвокати). Позаштатні консули не отримують заробітної плати за виконання консульських функцій, але їм дозволено займатися комерційною діяльністю [157, с. 104].

Аналізуючи географічний розподіл почесних консульств України за кордоном (Західна та Північна Європа – 11, Азія – 8, Латинська Америка – 4, Австралія – 1, Африка – 1) [158, с. 143] можна зробити висновок, що головні чинники такого підходу Міністерства закордонних справ обумовлені об'єктивними інтересами України на даному етапі реалізації свого зовнішньополітичного курсу. Почесні консульства України працюють у таких державах світу: Австралія, Австрія, Албанія, Андорра, Аргентина, Бангладеш, Бельгія, Білорусь, Болгарія, Болівія, Боснія і Герцеговина, Бразилія, В'єтнам, Вірменія, Гватемала, Гвінея (Республіка), Греція, Данія, Домінікана, Еквадор, Естонія, Ізраїль, Індія, Ісландія, Іспанія, Італія, Казахстан, Канада, Кіпр, Колумбія, Кот-д'Івуар, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Маврикій, Мавританія, Македонія, Малайзія, Малі, Мальта, Марокко, Мексика, Монголія, Непал, Німеччина, Оман, Пакистан, Парагвай, Польща, Португалія, Саудівська Аравія, Сирія, Словаччина, Словенія, Судан, США, Сьєрра-Леоне, Таїланд, Туніс, Туреччина, Угорщина, Уругвай, Філіппіни, Франція, Хорватія, Чад, Чилі, Чорногорія, Швейцарія, Шрі-Ланка, Японія.

Аналіз практики призначення МЗС почесних консулів України дає змогу простежити розвиток тенденцій, які умовно можна згрупувати за ознаками: призначення почесних консулів у тих країнах, де вже є дипломатичні представництва України, з метою підвищення ефективності діяльності посольств, спрямованої на розвиток економічних, торговельних, наукових, культурних відносин між Україною та країнами перебування почесних консулів як на міждержавному, так і на міжрегіональному рівнях; забезпечення дипломатичної присутності України шляхом використання інституту почесних

консулів у тих країнах, де відсутні посольства Української держави [158, с. 144].

Слід також відзначити наявність ще одного фактора, який обумовлював доцільність призначення почесних консулів України. Це – існування країн (або окремих регіонів країн), де проживає значна за кількістю українська громада (Австралія, Ізраїль, Аргентина (провінція Місіонес), Бразилія (штат Парана)) [158, с. 145]. Генеральні консульства України на теперішній час працюють у таких країнах світу: Білорусь, Болгарія, Бразилія, Велика Британія, Греція, Грузія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Казахстан, Канада, Китай, Молдова, Німеччина, ОАЕ, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Словаччина, США, Туреччина, Угорщина, Франція, Чехія.

Аналізуючи актуальні питання роботи консульських установ на сучасному етапі, можна зосередити увагу на: необхідності укладення міжнародних угод у сферах працевлаштування українських громадян; міжнародних договорах про умови взаємних поїздок громадян, що визначаються візовим та безвізовим порядком в'їзду на територію іншої держави та інших питань. Особлива увага діяльності консульської служби України приділяється розширенню міжнародної договірно-правової бази, спрямованої на захист прав і законних інтересів українських громадян, зокрема, опрацюванню проектів угод у сфері працевлаштування та соціального захисту, забезпеченню реалізації прав громадян України на свободу пересування шляхом спрощення режиму поїздок громадян до інших держав, удосконалення законодавства у сфері документування громадян України тощо [145].

Для того, щоб отримати уяву про роботу дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном на прикладі звернень громадян, слід окреслити основні групи питань, з якими вони звертаються. Отже, лівова частка роботи консульських працівників припадає на оформлення віз іноземцям та особам без громадянства, вчинення нотаріальних дій, легалізацію та витребування документів, реєстрацію актів цивільного стану, видачу довідок про шлюбну правоспроможність. Минулого року це становило майже 60% від

загальної кількості консульських дій, вчинених українськими закордонними установами [164].

Що стосується питань, пов'язаних із перебуванням українців за кордоном. Статистика виглядає так: упродовж минулого року поставлено на консульський облік 48,3 тис. громадян України, які виїхали за кордон тимчасово (з метою працевлаштування, навчання, лікування) або на постійне проживання. Цей напрям роботи становив лише 8,4% від загальної кількості консульських дій за рік. Крім того, українським громадянам оформлено близько 41,2 тис. паспортів громадянина України для виїзду за кордон (приблизно 7,2%). У питаннях громадянства України (набуття, вихід, втрата, встановлення належності до громадянства, поновлення у громадянстві) вчинено понад 20,3 тис. консульських дій (3,6%). Видано також 14,6 тис. посвідчень особи на повернення в Україну (2,6%). Опрацьовано близько 5,8 тис. клопотань громадян України та іноземців і осіб без громадянства щодо залишення на постійне проживання за кордоном або в'їзду на постійне проживання (імміграції) в Україну. Є ще одна цікава цифра – минулого року взято на консульський облік 1688 усиновлених іноземцями дітей-громадян України [164].

Видається, для активізації діяльності дипломатичних представництв та реалізації зовнішньополітичного курсу держави можливим є застосування таких напрямків роботи: додаткового залучення представників військових місій та військових аташе для виконання політико-інформаційних завдань; зосередження своєї уваги на боротьбі з корупцією та на реформуванні економічної системи; проведення послідовної політики щодо покращання іміджу України за кордоном, донесення української культури, а також інформаційної політики на теренах Російської Федерації.

Загальне забезпечення та координація діяльності, пов'язаної з участю центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, здійснюються МЗС. Постанова КМУ «Про порядок участі центральних органів

виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» [165], від 13 вересня 2002 р.

Відповідно, у структурі МЗС України сформовано представництва у вигляді місій та постійних представництв у міжнародних організаціях, серед яких: місія України при НАТО; постійне представництво України при відділенні ООН та інших міжнародних організаціях у Женеві; постійне представництво України при координаційних інститутах СНД; постійне представництво України при міжнародних організаціях у Відні; постійне представництво України при ООН; постійне представництво України при Раді Європи; Постійне представництво України при ЮНЕСКО; Представництво України при Європейському Союзі; Представництво України у ПНА [166].

Постійні представництва при міжнародних організаціях належать до системи зарубіжних органів зовнішніх зносин і є складовою частиною дипломатичної служби держави. Адже їм притаманна така принципова ознака, як представницький характер у їхній закордонній діяльності. Хоча, звичайно, між дипломатичним представництвом (посольством) та постійним представництвом при міжнародній організації є певні відмінності [167]. Робота представництв організована по окремих напрямках діяльності, а структура представництв генерується відповідно до покладених завдань. До прикладу, Україна представлена при Європейському Союзі з 1992 року. На теперішній час представництво України в ЄС нараховує 26 дипломатів, які функціонально забезпечують підтримку розвитку відносин України з інституціями Європейського Союзу у Брюсселі [168].

Конструктивне партнерство із НАТО є одним із напрямів безпекової політики України і спрямоване на взаємодію у подоланні традиційних та нових викликів і загроз, а також на досягнення українською державою провідних стандартів розвитку та обороноздатності. Основоположними документами у відносинах України з Організацією Північноатлантичного договору є Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО від 9 липня 1997 р. і Декларація про її доповнення від 21 серпня 2009 р. [169]. Напрямки діяльності

місії України – НАТО організовано навколо координації розвитку конструктивного партнерства (комісія є дорадчим органом при Президентові України); політичних контактів; річних національних програм співробітництва Україна – НАТО (у 2009 р. Україна реалізувала першу, у 2010 р. – другу РНП. Виконання РНП-2009 та РНП-2010 було позитивно оцінено стороною НАТО); діяльність спільних робочих груп під егідою Комісії Україна–НАТО (створено 5 спільних робочих груп Україна–НАТО з питань воєнної реформи; з оборонно-технічного співробітництва; з питань економічної безпеки; з питань планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру; із співробітництва з питань науки та довкілля); участь України у місіях НАТО; співробітництво у подоланні загроз невоєнного характеру [169].

Напрямами роботи постійного представництва України в ООН є: подолання викликів нового тисячоліття; боротьба з тероризмом; участь України у міжнародних зусиллях із протидії морському піратству під координацією ООН; підтримання міжнародного миру та безпеки; економічний та гуманітарний напрямки; захист прав людини та охорона навколишнього середовища [145].

Практика встановлення дипломатичних відносин визначає рівень дипломатичного представництва держави, що знаходиться у структурі МЗС України [151, с. 874].

У сучасних умовах рисами, тенденціями та викликами сучасної дипломатичної структури України та діяльності дипломатичних служб, а також загалом МЗС України, є :

розширення кількості держав і необхідності формування більш широкого переліку дипломатичних представництв за умов обмеженості ресурсів;

зростання значення міжнародних організацій та структур, розвиток багатосторонньої дипломатії, зміна способів дипломатичних відносин;

розширення ролі міжнародних переговорів;

формування значної кількості закордонних місій без участі представників МЗС України;

вирішення важливих питань керівництвом держави, наприклад на самітах без залучення МЗС України, і необхідність пристосовуватися до цих рішень;

необхідність впровадження електронного урядування у сучасну концепцію діяльності дипломатичних установ;

підвищення значення економічної дипломатії (представлення бізнес-інтересів в інших державах) у сучасних умовах.

Відповідно, реформувати діяльність та структуру МЗС України як ключового суб'єкта державного управління у галузі закордонних справ необхідно у напрямках: визнання МЗС України як єдиного координатора зовнішньополітичних відносин; доручення торгово-економічних місій до структури дипломатичних представництв; перерозподіл повноважень у межах МЗС України; перегляд доцільності утримання дипломатичних установ, враховуючи економічні пріоритети за критеріями: економічної, політичної, військової співпраці, чисельністю діаспори, обсягу торговельних відносин та потенціалу економічного співробітництва; виокремлення чіткого обсягу завдань консульських установ та їх структур; перегляд та аналіз доцільності утримання територіальних підрозділів МЗС у межах території України.

Таким чином, встановлено, що Міністерство закордонних справ України очолює систему органів управління закордонними справами, до якої належать його центральний апарат, дипломатичні представництва, консульські органи України за кордоном, представництва України при міжнародних організаціях, представництва Міністерства на території України, організації, установи, що належать до його управління. Визначено, що реформувати діяльність та структури міністерства як ключового суб'єкта державного управління у галузі закордонних справ необхідно у напрямках: визнання міністерства як єдиного координатора зовнішньополітичних відносин; долучення торгово-економічних місій до структури дипломатичних представництв; перерозподілу повноважень у межах міністерства; перегляду доцільності утримання дипломатичних установ, враховуючи економічні пріоритети, за критеріями: економічної, політичної, військової співпраці, чисельності діаспори, обсягу торговельних

відносин та потенціалу економічного співробітництва; виокремлення чіткого обсягу завдань консульських установ та їх структур; перегляду та аналізу доцільності утримання територіальних підрозділів МЗС у межах території України.

Виокремлено та охарактеризовано управлінські функції закордонних органів Міністерства закордонних справ України (дипломатичних представництв України, консульських установ, місій України за кордоном та постійних представництв України у міжнародних організаціях). Зокрема зазначено, що дипломатичні представництва здійснюють такі функції: загальні (організація, прогнозування, планування, проектування, мотивування, контроль); спеціальні (представництво інтересів України в державі або міжнародній організації; ведення переговорів та напрацювання основ співробітництва тощо); додаткові (організація фінансового, кадрового, електронного забезпечення тощо).

2.4. Дипломатична служба як вид державної служби: поняття, правове регулювання

Аналізуючи та характеризуючи організаційно-правові засади державного управління закордонними справами, доцільним вважається зупинитися на особливостях дипломатичної служби як одного із важливих елементів системи організаційних засад управління у галузі закордонних справ. Успішність вирішення основоположних зовнішньополітичних завдань та цілей, що ставить перед собою держава, відповідність вимогам сучасних реалій міжнародних відносин, захист національних інтересів країни значною мірою залежать від належної діяльності дипломатичних установ, ефективність функціонування яких є відображенням якості роботи працівників дипломатичної служби.

Зовнішньополітичні відносини – це унікальний вид публічно-політичних відносин, що здійснюються на рівні держав, міждержавних та міжнародних інституцій та мають за мету врегулювання різних проблем та вирішення

питань, що є результатом політичних, соціально-економічних та інших тенденцій, які з'являються в процесі глобалізації світогосподарських зв'язків. Забезпечення реалізації таких відносин здебільшого залежить від засобів дипломатії, причому провідне місце відводиться саме дипломатичному корпусу, а статус держави, її економічний потенціал та місце на світовій політичній арені є вихідними умовами для діяльності перших. Дипломатія суттєво відрізняється від усіх інших сфер громадського життя. В Україні дипломатичні відносини переважною мірою ґрунтуються на принципах та засадах адміністративного права, що автоматично зараховує цей вид діяльності до прямої залежності від загальнодержавних стратегій розвитку та програм найвищого політичного керівництва країни.

Дипломатична служба як важливий інструмент державної влади виокремила в особливий вид професійної діяльності: в Європі у системі державного управління сформувалася в епоху Відродження у XIV–XV ст.ст., коли з'явилися перші постійні дипломатичні представництва – консульства. «Новою Британською енциклопедією» (1997) дипломатична служба характеризується як «спеціальний орган зовнішньополітичного відомства, що, об'єднуючи дипломатичний і консульський персонал, представляє інтереси власної країни за кордоном та постачає необхідну інформацію, на якій базується зовнішня політика».

Переходячи до характеристики дипломатичної служби, слід зазначити, що Л.Р. Біла-Тіунова публічну службу у широкому розумінні класифікує на:

1) політичну службу. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави;

2) державну службу. Цей вид служби являє собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються у ході організації державної служби, статусу державних службовців, процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби;

3) суддівську службу. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя – і

характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) пожиттєвим статусом судді; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету;

4) муніципальну службу. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих) [170].

При цьому, вказуючи на специфіку статусу політичної посади, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що відповідна специфіка має прояв в особливому порядку обрання (чи призначення) на посаду, який регламентується, насамперед, Конституцією України; специфічному порядку звільнення з політичних посад та припинення їх повноважень; особливому виді відповідальності – політичній, яка має відкритий публічний характер (усунення з посади, оголошення резолюції недовіри, відставка тощо). Вчені зазначають, що адміністративними є посади, які засновані у встановленому порядку, передбачені штатним розписом державного органу, наділені державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій та компетенції органу держави, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Підкреслюється, що на вказану категорію посад не покладається реалізація політичних функцій [171, с. 38-40].

Таким чином, очевидно, що дипломатична служба є різновидом публічної служби. Водночас, для формулювання визначення цього поняття, віднесення її до політичної або державної служби, слід з'ясувати значення та особливості дипломатичної служби.

Видається, дипломатична служба є однією з найважливіших ланок управління закордонними справами, особливим компонентом у системі державної служби і відрізняється від інших її видів своєю специфікою. Вона

пов'язана з ротацією дипломатичних кадрів, їх періодичним переміщенням у рамках системи Міністерства закордонних справ України, відрядженням на роботу із центрального апарату до закордонних представництв, особливим характером служби за кордоном, коли на дипломатичного працівника поширюються норми не лише українського законодавства, але й міжнародного права [172]. Однією з найважливіших специфічних рис сучасної дипломатичної служби є також вимога до її високого професіоналізму. Не випадково дипломатів, працівників вітчизняної дипломатичної служби завжди вирізнял серед інших певні якості: найширша ерудиція, організованість, культура, вміння ефективно використовувати новітні інформаційні технології, глибоке розуміння історичної долі свого народу, далекоглядність та вміння робити правильні експертні висновки з існуючих економічних, політичних, фінансових та інших глобальних процесів [173, с. 263].

Завдяки дипломатичній службі забезпечується виконання комплексу завдань у сфері міжнародної діяльності, включаючи втілення у життя зовнішньополітичних цілей і завдань України, спрямованих на створення і зміцнення стабільних зовнішніх гарантій національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави, сприятливих умов розвитку вітчизняної економіки; захист інтересів держави у царині міжнародних відносин; належний та ефективний захист прав та інтересів українських громадян і юридичних осіб за межами України тощо. Дипломатична служба полягає у здатності гідно представляти і відстоювати інтереси України за кордоном, у тому числі у країнах зі складною військово-політичною і кримінальною обстановкою, важкими кліматичними умовами [174, с. 50-53].

Дипломатична служба функціонально вирішує, окрім політичних завдань, безліч завдань адміністративно-управлінського характеру щодо професійного забезпечення високоефективного функціонування зовнішньополітичного відомства України. Вона містить у собі інформаційно-аналітичну, організаційно-управлінську та кадрову роботу, правове, протокольне, документальне, адміністративно-технічне, фінансово-економічне забезпечення

зовнішньополітичних структур. Дипломатична служба здійснюється виключно на державному рівні у рамках повноважень спеціального органу державної влади – Міністерства закордонних справ України.

Слід підкреслити, що дипломатична служба та дипломатія – це різні поняття, вони мають свої особливості та відмінності [175]. Дипломатія безпосередньо належить до сфери зовнішньої політики і за своєю суттю є одним із головних і найбільш ефективних засобів її здійснення. Дипломатія – це діяльність щодо ведення переговорів, підписання міжнародних угод, вивчення основних тенденцій та перспектив розвитку як регіональних, так і глобальних міжнародних відносин. У науковій літературі критеріальними ознаками дипломатії називають: належність до сфери міжнародних відносин, сфери зовнішньої політики держави; застосування переговорів як основного інструмента облаштування мирними засобами міждержавних стосунків; наявність інституту державних службовців-дипломатів, які безпосередньо ведуть переговори і виконують усі інші функції, передбачені статутом дипломатичної служби кожної держави. У той же час дипломатична служба розуміється як діяльність, якої спрямовано на реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній діяльності, та врешті-решт – завдань дипломатії. Таким чином, можна стверджувати, що поняття «дипломатія» є більш широким та містить у собі поняття «дипломатична служба».

Законодавство визначає дипломатичну службу як професійну діяльність громадян України, спрямовану на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Безпосередньо в Законі України «Про дипломатичну службу» зазначено, що дипломатичний працівник – державний службовець, який виконує дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та має відповідний дипломатичний ранг.

Однак, не всіх дипломатичних працівників можна однозначно зарахувати до категорії «державний службовець». Так, наприклад, у науковій літературі

зазначається, що особливим (із «політичним забарвленням») є порядок призначення особи на посаду Надзвичайного і Повноважного Посла України. Відповідно до п. 5 ст. 106 Конституції України глави дипломатичних представництв України в інших державах призначаються на посаду і звільняються Президентом України [176, с. 67]. Цю норму деталізує Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р., де у ст. 13 закріплено, що Надзвичайний і Повноважний Посол призначається і звільняється Президентом за поданням Міністра закордонних справ України. При цьому укази Президента України із цих питань скріплюються підписами Прем'єр-міністра та Міністра закордонних справ України. Відповідного призначення ще далеко недостатньо для того, щоб новопризначена особа розпочала діяльність як Надзвичайний і Повноважний Посол України. Воно є лише однією із складових комплексної процедури – акредитації глави дипломатичного представництва, лише після проведення якої призначена особа може розпочати власну роботу. Акредитація глави дипломатичного представництва є не виключно правовою, а політико-правовою процедурою, врегульованою нормами міжнародного права та звичаїв. Політичні аспекти пронизують більшість стадій цієї процедури, серед яких виокремлюють такі: (а) підбір кандидатури на посаду глави дипломатичного представництва; (б) запит агреману; (в) видання акта внутрішнього права, яким оформлюється призначення; (г) одночасне офіційне повідомлення у пресі обох держав про призначення, що відбулося; (д) видача вірчих грамот; (е) попередня зустріч з міністром закордонних справ країни перебування після прибуття глави дипломатичного представництва та подання йому копії вірчих грамот; (є) вручення під час офіційної церемонії вірчих грамот главі держави перебування [177, с. 104]. Аналогічно, політичні аспекти стосуються й виконання зазначеною посадовою особою своїх повноважень, процедури звільнення з відповідної посади тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що дипломатична служба поєднує елементи як державної, так і, в окремих випадках, служби на посадах політичних діячів.

Загалом, роблячи висновок щодо визначення дипломатичної служби, слід зазначити, що це поняття можна розглядати як багатоаспектне явище, яке є:

1) інструментом здійснення зовнішньої політики, одним з елементів системи організаційних засад державного управління у галузі закордонних справ;

2) діяльністю, спрямованою на реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній діяльності та завдань дипломатії;

3) системою органів публічного управління, а також сукупністю політичних та адміністративних посад, створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (організаційноструктурний аспект);

4) професійною діяльністю громадян України на державно-політичних та адміністративних посадах у спеціалізованих органах дипломатичної служби (Міністерство закордонних справ України, представництво Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України), пов'язану з державним управлінням у галузі закордонних справ (службовий аспект);

5) правовим інститутом (сукупністю правових норм, що регулюють державно-службові відносини, які складають у зв'язку із вступом на дипломатичну службу, її проходженням і припиненням) адміністративного і міжнародного права.

Сучасна дипломатична служба регулюється відповідними нормативними актами міжнародного права, насамперед Віденською конвенцією про дипломатичні зносини (1961) та Віденською конвенцією про консульські зносини (1963). Сучасний етап діяльності української дипломатичної служби фактично розпочався з ухвалення Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року

Декларації про державний суверенітет України, в якій зазначалося, що Україна «як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій».

Наступним важливим документом для вітчизняної дипломатичної служби стала постанова Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 року «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин», яка передбачала налагодження дипломатичних, консульських, торговельних відносин з іноземними державами, забезпечення безпосередньої участі України в загальноєвропейському процесі та європейських структурах і підготовку проектів законів, що мають регулювати зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні зносини України, і створення системи підготовки кадрів для органів зовнішніх зносин республіки.

Однак, лише після прийняття Акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року і його підтвердження результатами всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року створено необхідні правові і політичні передумови для становлення незалежної Української держави, а, отже, й для утвердження України як повноправного суб'єкта міжнародних відносин.

Із погляду концептуальної визначеності зовнішньополітичного курсу України особливе значення мала Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України», яка й досі залишається керівним документом для українського уряду, МЗС, дипломатичних і консульських представництв України за кордоном. У ньому уперше чітко визначено базові національні інтереси України, найголовніші завдання, принципи і засади, пріоритетні функції та головні напрями зовнішньополітичної діяльності, а також механізм реалізації зовнішньої політики і розбудови дипломатичної служби Української держави. Принципове значення з погляду зміцнення міжнародно-правової суб'єктності Української держави у цілому та формування засадничих принципів її зовнішньої політики,

зокрема, мало ухвалення Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України. В Основному Законі України набули подальшого розвитку і конституційного закріплення головна мета і принципи національної зовнішньої політики та її визначальні напрями, а також зафіксовано повноваження у здійсненні зовнішньої політики Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

Особливості дипломатичної служби від специфічних прав і гарантій до особливих обов'язків, вимог та обмежень, що поширюються на дипломатичних службовців, встановлено в Законі України «Про дипломатичну службу України». Закон визначає основні поняття, завдання та функції, встановлює порядок організації дипломатичної служби, дає чітку класифікацію посад дипломатичної служби, формулює кваліфікаційні вимоги до дипломатичних працівників, закріплює основи правового положення дипломатичного службовця, особливо обмеження, пов'язані з дипломатичною службою.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу України» основними завданнями дипломатичної служби є: забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права; проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іншими державами, міжнародними організаціями; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету; забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів; координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України; вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав,

діяльності міжнародних організацій; забезпечення органів державної влади України інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики, тощо.

Крім цього, указаний вище Закон регулює також питання щодо кадрового забезпечення дипломатичної служби; визначає порядок призначення на дипломатичні посади; визначає правовий статус працівників дипломатичної служби; регулює порядок проходження дипломатичної служби та окремі питання, пов'язані із службовою кар'єрою; визначає відповідність між рангами державної служби та дипломатичними рангами; регламентує матеріальне та соціально-побутове забезпечення працівників дипломатичної служби.

Разом із тим, як зазначає Т.І. Биркович, аналіз законодавчо-правової бази у сфері дипломатичної служби України демонструє наявність досить розгалуженої системи нормативних актів, які у той чи інший спосіб регулюють окремі аспекти її функціонування. Дослідник наводить низку рівнів таких актів за критерієм їх значущості. До першого рівня належить Конституція України як основний закон, в якому закладено головні правові засади діяльності органів державної влади, у тому числі і в зовнішній політиці. Другий рівень становлять міжнародні правові акти, що стосуються як державної служби у цілому, так і дипломатичної, зокрема. До нормативно-правових актів третього рівня належать прийняті Верховною Радою України закони, а також укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази та внутрішні інструкції Міністерства закордонних справ України та інші відомчі документи, що регламентують порядок проходження дипломатичної служби [178, с. 162-164].

Л.Р. Біла-Тіунова зазначає, що правове регулювання спеціалізованої державної служби характеризується тим, що: а) відсутнім є загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася б на цей вид служби, на кшталт Закону «Про державну службу», який поширюється на всю адміністративну державну службу; б) кожний підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; в) виокремлено

тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; г) Закон «Про державну службу» поширюється на спеціалізовану державну службу тільки у тій частині, яку не врегульовано спеціальними законами; д) спеціалізована державна служба не регламентується нормами трудового права [89, с. 14].

Найбільш важливими нормативно-правовими актами третього рівня є уже згаданий вище Закон України «Про дипломатичну службу України», а також Закони України «Про державну службу», який регулює суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу та визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців; «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким серед іншого визначаються засади зовнішньої політики України; Кодекс законів про працю України; Консульський статут України тощо.

На теперішній час найбільш актуальним питанням є необхідність оновлення законодавчого регулювання дипломатичної служби, як у зв'язку із прийняттям у 2015 році Закону України «Про державну службу» [228], затвердження Стратегії національної безпеки України [229], так і для більш детальної регламентації проходження дипломатичної служби.

Як зазначає О.М. Коропатов, законом про державну службу запроваджено ряд новел, у тому числі, впроваджено посади державних секретарів міністерств, відмежовано державну службу від політичної діяльності, порядок вступу на державну службу, закріплено вимоги трудового законодавства, доповнено підстави припинення державної служби тощо. Дослідник зазначає, що аналіз Закону України «Про державну службу» надає можливість підкреслити, що в Українській державі, Україні, з'являться цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, політично нейтральний і стабільний державний апарат, професія державного службовця стане престижною і державним службовцям буде довіряти населення держави [147, с. 31].

Стратегією національної безпеки України визначено, що з метою здійснення активної зовнішньополітичної діяльності розвиток Міністерства закордонних справ України має бути спрямований на формування зовнішньополітичного відомства європейського зразка, забезпеченого необхідними для ефективного просування національних інтересів держави ресурсами і можливостями [229]. Встановлено також, що зовнішньополітична діяльність України у сфері гарантування національної безпеки держави буде спиратися на політику європейської та євроатлантичної інтеграції та здійснюватися на різних рівнях – глобальному, регіональному, субрегіональному [229].

Важливим аспектом у процесі регулювання функціонування дипломатичної служби України є визначення системи органів, що здійснюють управління нею. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про дипломатичну службу України» систему органів дипломатичної служби становлять: Міністерство закордонних справ України, органи Міністерства закордонних справ України на території України та за кордоном. При цьому Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує здійснення зовнішньої політики держави і координацію діяльності органів державної влади у сфері зовнішніх зносин.

Саме МЗС України здійснює керівництво системою органів дипломатичної служби України. Органи та представництва МЗС України, окрім території Української держави, розміщуються і в інших державах, а також при міжнародних організаціях, з якими встановлено відповідні дипломатичні зв'язки. Так, дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основним завданням яких є представництво України в державі перебування та підтримання офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном.

Постійні представництва України при міжнародних організаціях є постійно діючими установами України за кордоном, основним завданням яких

є представництво України при міжнародних організаціях, підтримання з такими міжнародними організаціями офіційних відносин та захист інтересів України за кордоном. У системі органів дипломатичної служби України можуть утворюватися спеціальні місії, а також делегації на сесії міжнародних організацій. Спеціальні місії є тимчасовими місіями, що за своїм характером представляють Україну і направляються Україною до іншої держави за її згодою для розгляду із цією державою певних питань або для виконання щодо неї певного завдання.

Кадри дипломатичної служби – працівники, які обіймають штатні дипломатичні або адміністративно-технічні посади на постійній основі або на визначений термін. Приймаються на дипломатичну службу України, у т. ч. для роботи у закордонних дипломатичних установах, на конкурсній основі громадяни України, які мають відповідну фахову освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направленими у довготермінове відрядження за кордон. Дипломатичним працівникам системи органів дипломатичної служби присвоюються дипломатичні ранги, адміністративно-технічним – відповідні ранги державних службовців у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу». В органах державної служби здійснюється ротація працівників. Фінансове і матеріально-технічне забезпечення дипломатичної служби здійснюється з Державного бюджету України.

Таким чином, підводячи підсумки основних аспектів адміністративно-правового статусу дипломатичної служби України, можна зробити низку висновків щодо особливостей дипломатичної служби: 1) має інструментальний характер державницької зовнішньополітичної діяльності. Адміністративно-правове регулювання засад дипломатичної служби, її завдань, функцій та принципів є підґрунтям для реалізації відповідними державними органами функцій у галузі закордонних справ та забезпечення процедурної та протокольної складової дипломатичного корпусу; 2) є видом державної адміністративної служби, яка, ґрунтуючись на засадах державної служби, має

специфіку, що полягає у кваліфікаційних вимогах щодо дипломатичних службовців, порядку проходження служби тощо; 3) дипломатична служба тісно пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю України, а тому системні зміни останніх років вимагають якісного оновлення як правового регулювання указанного виду служби, так і підготовки кадрів, здатних ефективно виконувати покладені завдання, функції, повноваження.

Виходячи з того, що МЗС України є центральним органом у системі дипломатичної служби, основними його функціями залишаються організація та координація зовнішньополітичної діяльності Кабінету Міністрів України, що відповідає практиці функціонування зовнішньополітичних відомств. Проте, як влучно зазначає Т.І. Биркович, сучасні тенденції у сфері зовнішніх зносин, зокрема зростання кількості установ, які підтримують зарубіжні контакти, укладаючи міжнародні договори, у тому числі з неурядовими організаціями, зумовлюють необхідність підвищення ролі інформаційно-аналітичної та іміджевої функції дипломатичної служби для забезпечення інтересів держави [178, с. 162-164].

Крім того слід зазначити, що розвиток дипломатичної служби України на сучасному етапі становлення нашої держави пов'язаний не лише з новими геополітичними викликами, але із внутрішньодержавними проблемами: кризою політичної системи; поширенням діяльності терористичних організацій на території країни та їх вплив на міжнародну співпрацю; тимчасовою окупацією частини території України іншою державою. Все це обумовлює якісно нові стандарти здійснення дипломатичної служби, а також якісно нові завдання, які нею повинні бути вирішеними на міжнародному рівні.

Геополітичні та інтеграційні процеси економічного характеру більш суттєво впливають на політичну рівновагу в окремих регіонах та в світі у цілому. Глобалізація наочно демонструє необхідність пошуку нових держав-партнерів для України, а це означає необхідність інтенсифікації діяльності усього дипломатичного корпусу України, оскільки на теперішній час немає чіткої відповіді, хто саме може стати такими партнерами. Рівень стратегічних

партнерів цілком визначний – для України пріоритетним є подальше посилення співпраці з країнами ЄС, НАТО, а також встановлення тісних прямих дипломатичних зв'язків із США. Той економічний потенціал, який має на теперішній час Українська держава, може бути максимально ефективно використаний лише за умови відновлення політичної стабільності України. Це дасть змогу відновити реноме привабливої для інвесторів економіки та сприятиме відродженню промислового комплексу країни. Але, як продемонстрував міжнародний та вітчизняний досвід – інвестори завжди прагнуть отримати не лише суто економічний ефект у вигляді дивідендів, але і певний контроль над політичними елітами для лобіювання власних інтересів в Українській державі. Така практика призвела до того, що різка зміна вектору зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних відносин спричинила активізацію тотального протиправного соціально-економічного та неприкритого військового тиску на Україну з боку Російської Федерації. Сама поява такої ситуації може свідчити про неефективність функціонування усього зовнішньополітичного відомства, але ті кроки, яких уже зроблено для подолання кризи, демонструють поступове відродження вітчизняного дипломатичного корпусу.

Разом із тим, слід чітко усвідомлювати, що для мінімізації подібних ризиків у майбутньому вітчизняна дипломатична служба має сприяти встановленню такого рівня взаємовідносин з іншими країнами світу, який унеможливить їх вплив на внутрішню політичну, та мінімізує їх вплив на економічну і фінансову системи України. Іншими словами, необхідна якісно нова модель забезпечення міжнародної співпраці України з її існуючими та потенційними партнерами, головний акцент в якій буде спрямовано на вирівнювання дипломатичних засобів взаємного вирішення спірних питань.

У цьому контексті головне завдання української дипломатії – мінімізація зовнішнього тиску на країну та створення нових інтеграційних утворень на базі Української держави, які будуть не лише потенційно сприятливими для розвитку вітчизняної економіки та активізації експортної діяльності, але й які

стануть реальним базисом для перенесення на їх, економічно слабкіших за Україну членів, негативних фінансових, економічних та політичних ризиків. Мова йде перш за все про пошук таких партнерів, які більшою мірою стануть залежними від України ніж Україна від них. Саме тому Україна протягом періоду незалежності активно намагалася стати регіональним лідером, про що свідчать поява та тривале існування такого інтеграційного об'єднання як ГУУАМ.

Таким чином, на теперішній час потребують значного удосконалення окремі аспекти нормативно-правового та організаційного забезпечення функціонування дипломатичної служби України. Зокрема, мова йде про розширення можливостей для дипломатичного корпусу, більш активну участь у процесі реалізації зовнішньої політики України, що автоматично тягне за собою перегляд правового статусу дипломатичних службовців; підвищення ролі інформаційно-аналітичної та іміджевої функції дипломатичної служби для забезпечення зовнішньополітичних інтересів держави; розробку нових моделей забезпечення дипломатичного супроводу зовнішніх зносин Української держави з іншими державами або міжнародними організаціями, які виходитимуть за межі суто протокольного забезпечення, розширюючи консультаційні та аналітичні функції дипломатичної служби. Адміністративно-правове регулювання функціонування вітчизняної дипломатичної служби, базуючись на принципах адміністративного і міжнародного права, повинно сприяти якомога повному розкриттю наявного у неї потенціалу для підвищення ефективності зовнішньої політики України.

Отже, виокремлено такі особливості дипломатичної служби: 1) має інструментальний характер державницької зовнішньополітичної діяльності. Адміністративно-правове регулювання засад дипломатичної служби, її завдань, функцій та принципів є підґрунтям для реалізації відповідними державними органами функцій у галузі закордонних справ та забезпечення процедурної та протокольної складової дипломатичного корпусу; 2) є видом державної адміністративної служби, яка, ґрунтуючись на засадах державної служби, має

специфіку, що полягає у кваліфікаційних вимогах щодо дипломатичних службовців, порядку проходження служби тощо; 3) дипломатична служба тісно пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю України, а тому системні зміни останніх років вимагають якісного оновлення як правового регулювання указанного виду служби, так і підготовки кадрів, здатних ефективно виконувати покладені завдання, функції, повноваження.

Встановлено, що акредитація глави дипломатичного представництва (Надзвичайного та Повноважного Посла України) є не тільки виключно правовою, але й політико-правовою процедурою, врегульованою нормами міжнародного права та звичаїв, завдяки чому зроблено висновок щодо того, що дипломатична служба поєднує елементи як державної служби, так і, в окремих випадках, служби на посадах політичних діячів. Акцентовано увагу на тому, що на теперішній час найбільш актуальним питанням є необхідність оновлення законодавчого регулювання дипломатичної служби, зумовленої, насамперед, прийняттям нового Закону України «Про державну службу» (2015). Якісно новий рівень регламентації публічної служби у цілому вимагає осучаснення принципів дипломатичної служби, удосконалення порядку прийняття на дипломатичну службу, деталізації службової кар'єри, ретельного врегулювання питань соціального захисту, додаткового унормування тривалих відряджень. Таким чином, Закон України «Про дипломатичну службу» потребує системного оновлення.

РОЗДІЛ 3

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

3.1. Форми державного управління у галузі закордонних справ

У сучасних умовах реалізація державно-управлінських рішень, застосування методів державного управління у галузі закордонних справ здійснюється за допомогою форм державного управління, які у цій галузі набувають особливого змісту. Думки теоретиків та практиків стосовно визначення сутності, видів та особливостей застосування форм державного управління різняться. Так, на думку деяких науковців, форма державного управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування [179, с. 20]. Інші трактують форму управління як певну частину управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. Кожна форма управління містить у собі вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [180, с. 199].

Форми державного управління також розуміються як ознаки, що виражають сутність діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють державне управління; практично реалізують завдання та функції управління; забезпечення найбільш доцільного досягнення цілей з найменшими витратами; викликають настання яких-небудь наслідків [181, с. 232].

Слід зазначити, що сучасна адміністративно-правова література поряд із терміном «форми державного управління» містить такі поняття, як «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові форми», «форма управлінської діяльності» тощо. Їх доцільно сприймати як схожі за сенсом і проявами, тобто їх можна вважати синонімічними. Так, під формою

управлінської діяльності дослідники розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [194, с. 229].

Отже, форма державного управління розуміється і як вираження змісту управління, і як частина діяльності владних органів, і як ознаки, що виражають сутність такої діяльності. Якщо визначати форму державного управління як вираження змісту або частину діяльності владних органів, то можна вважати, що таке тлумачення визначає змістовний аспект форми державного управління, а якщо розглядати форму як ознаки, що характеризують сутність управлінської діяльності, то таке визначення виражає формальну сторону форми державного управління. Незмінним є те, що форма державного управління завжди пов'язана з управлінською (владною) діяльністю визначених суб'єктів.

Органи державного управління у галузі закордонних справ, наділені компетенцією щодо забезпечення національних інтересів України, співробітництва та членства України у міжнародних організаціях, мають можливість обирати різноманітні форми управління та їх зміст, залежно від виду управлінської ситуації.

Конкретними прикладами дій органів управління у галузі закордонних справ, в яких має вираження зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть служити такі, як: видання акта управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона будь-чого тощо [181, с. 88].

Визначаючи форму державного управління саме у галузі закордонних справ, вирішальною ознакою вважаємо мету здійснення управління – забезпечення реалізації зовнішньої політики. Уявляється, що форму державного управління у галузі закордонних справ можна визначити, з одного боку, як зовнішнє вираження управлінської діяльності, що виражається юридичним та неюридичним (матеріально-технічним та організаційним) змістом та служить для досягнення цілей та мети управлінської діяльності – забезпечення національних інтересів держави у зовнішньополітичній сфері (формальний

аспект), з іншого – як частину діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у галузі закордонних справ (змістовний аспект).

Більшість науковців виокремлюють такі форми управління, як: видання нормативних актів управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість); видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладення адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; впровадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [181, с. 89].

У залежності від виконавчої діяльності виокремлюють також такі види форм: встановлення норм права; застосування норм права; удосконалення та зміни чинних актів законодавства; здійснення організаційно-штатних дій; здійснення організаційно-технічних заходів; здійснення матеріально-технічних заходів.

У цілому, під час визначення видів форм державного управління у галузі закордонних справ та критеріїв для виокремлення таких видів, слід сказати, що на теперішній час більшість дослідників одностайно виокремлюють правову та неправову форми державного управління у галузі закордонних справ. Критерієм такого поділу служить настання або ненастання юридично-значущих наслідків у результаті застосування тієї або іншої форми державного управління.

У свою чергу, для реалізації своїх владних повноважень у процесі державного управління органи виконавчої влади у галузі закордонних справ використовують такі правові форми, як: видання адміністративно-правових актів (правових актів управління); укладення договорів (наприклад, адміністративних договорів, міжнародних угод); вчинення інших юридично-значущих дій, що спричиняють певні правові наслідки (складання звітів, реєстрація фактів, видача довідки про місце роботи, складання адміністративних протоколів тощо) [6, с. 66].

Специфічною і достатньо поширеною формою управління у галузі закордонних справ є видання нормативно-правових актів (правотворча діяльність), яка належить до правових форм управління. Важливим є те, що, говорячи про правотворчу діяльність, не можна залишити поза увагою і правозастосовну діяльність, нерозривно пов'язану з правотворчістю. Правозастосування – це владна діяльність компетентних органів держави та посадових осіб з підготовки та прийняття індивідуальних рішень у юридичній справі на основі юридичних фактів та конкретних правових норм. Слід також зазначити, що для уточнення, деталізації та більш повної реалізації положень законодавчих актів, органи державного управління закордонними справами наділені повноваженнями із прийняття підзаконних актів через складність в урегулюванні усіх необхідних питань у законодавчих актах.

У сучасних умовах різні критерії класифікації, поділ на види та підвиди правових форм державного управління у галузі закордонних справ відображають розмаїття та складність управлінської діяльності у системі державного управління закордонними справами. Правові форми державного управління закордонними справами можна поділяти за такими критеріями: за юридичним змістом, за суб'єктами прийняття, за юридичною властивістю, за ступенем юридичного вираження, за очікуваними результатами, за обсягом, за масштабом, за суб'єктивним вираженням, за ініціативністю; а також за критеріями, які хоча і мають важливе теоретичне значення, однак меншою мірою впливають на реалізацію форми державного управління, а саме: за способом вираження, за цілеспрямованістю, за порядком прийняття.

Групуючи форми державного управління у галузі закордонних справ за змістом застосування на правотворчі та правозастосовні, вважаємо, що застосування правотворчих форм управлінської діяльності у галузі закордонних справ полягає у виданні суб'єктами управління нормативно-правових актів. Серед них слід виокремити акти, які мають силу законів, серед яких велику частину становлять міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною – хартії, пакти, резолюції, договори тощо.

На нашу думку, правові форми становлять законодавчу основу у співробітництві України щодо зовнішньополітичного курсу і містять такі прояви: формування, ратифікація, підписання та виконання нормативно-правових актів, що реалізуються за допомогою таких засобів – міжнародних договорів, резолюцій, хартій, законів України, Указів президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, спільних наказів, та інших актів законодавства.

Вимірником та регулятором державного управління у галузі закордонних справ та основою для здійснення форм державного управління є такі закони: «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року, «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року, основою якого є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва. Формою вираження побудови системи органів влади управління закордонними справами та налагодження їх діяльності здійснюється законами України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу» та ін.

Як уже зазначалося, значного поширення у державно-управлінській діяльності набуває правозастосовна форма управління, що реалізується через застосування визначених правових норм, має конкретний персоніфікований характер. Варто зазначити, що система державного управління галуззю закордонних справ на рівні Кабінету Міністрів України, МЗС України, управлінь МЗС на місцях, на рівні дипломатичних представництв регулюється саме актами, що мають правозастосовну форму. Це викликано тим, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити усіх аспектів життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм на стадії їх застосування [198].

Класифікуючи правозастосовчі акти законодавства у галузі закордонних справ, варто зазначити, що як і у самих правових форм державного управління, класифікаційних ознак є досить багато, і вони де в чому подібні одне до одного.

До правозастосовчих актів управління закордонними справами можна зарахувати такі нормативно-правові акти:

- Укази та Розпорядження Президента України,
- Постанови Верховної ради України, наприклад, Постанова ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО» [182];
- Постанови Кабінету Міністрів України, наприклад «Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України» [183] міжвідомчого характеру від 17 червня 1994 р.;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України;
- Спільні накази Міністерства закордонних справ України та інших органів влади;
- Накази Міністерства закордонних справ України, що мають найбільш загальний характер та спрямовані на врегулювання певного виду суспільних відносин і застосовуються неодноразово;
- Накази управлінь Міністерства закордонних справ України на місцях, стосовно питань організації роботи, кадрових питань;
- нормативні акти дипломатичних представництв.

Характеризуючи правові акти управління як результат застосування правових форм державного управління у галузі закордонних справ, варто зазначити, що їх також можна класифікувати на нормативні та індивідуальні. Нормативні правові акти управління спрямовано на визначення основних напрямків та норм поведінки у галузі.

Натомість, правові акти державного управління, що мають індивідуальний характер, спрямовано на дії у конкретних ситуаціях та умовах. Наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України про відкриття пунктів

пропуску через державний кордон України у морському порту Рені, з Республікою Польща «Хирів», «Рава Руська», із Словацькою Республікою, про призначення та звільнення посадових осіб тощо, тобто так вирішуються оперативні рішення у галузі закордонних справ.

Змішані правові форми у галузі державного управління закордонними справами володіють ознаками як нормативними, так і індивідуальними.

Набуває значення і класифікація правових форм державного управління закордонними справами на письмові та усні. У більшості випадків правові форми реалізуються у письмовій формі, однак, усні правові форми державного управління дедалі застосовуються усе частіше. На особливу увагу заслуговують доручення – усні форми вияву управлінського впливу у галузі закордонних справ, зокрема від керівництва Міністерства закордонних справ України, їх регіональних органів та дипломатичних установ. Наприклад, можна навести доручення міністра МЗС України – Л. Кожари головам закордонних дипломатичних установ щодо посилення роботи з офіційними представниками іноземних держав і міжнародних організацій у країнах акредитації з «аргументованим роз'ясненням сучасних внутрішньополітичних процесів у державі». Мова йде про «силове протистояння у центрі Києва» і критичних оцінках законів, прийнятих Верховною Радою 16 січня 2014 р. Доручення було дано 22 січня 2014 р [184]. Особливістю таких доручень є те, що вони після надання набувають письмової форми і стають письмовими індивідуальними актами управління.

Певною мірою, усно-письмову форму має щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. Так, у щорічному посланні «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» виділено напрям – Україна – у нових умовах глобалізованого світу [102].

Активно також розвиваються і договірно-правові публічні відносини як різновид результату здійснення правових форм державного управління закордонними справами. Зокрема, підписаний у листопаді 2010 р. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво відкрив можливість співпраці України

з 20 агенціями ЄС у рамках 18 програм. За 2010 р. Україна та ЄС ухвалили вісім нових програм співробітництва (програми бюджетної підтримки управління кордоном, адміністративної реформи, реформи системи юстиції та ін.) [185].

Договори та угоди можуть також спрямовуватися на:

I. Договори з налагодження співробітництва з іншими державними установами та громадськими об'єднаннями.

II. Договори з надання консультацій у галузі закордонних справ та здійснення прогнозів.

III. Договори на навчання спеціалістів та дипломатів, наприклад у Дипломатичній академії України при МЗС України. Наприклад, щороку у Центрі підвищення кваліфікації Академії проходять підвищення кваліфікації у сфері зовнішніх зносин понад 400 працівників органів державної влади.

IV. Договори з матеріально-технічних питань (договори на придбання авіаквитків, матеріально-технічне постачання, постачання енергії, друку інформаційно-пропагандистських матеріалів) тощо.

Окрім встановлення та реалізації норм законодавства однією із поширених правових форм управління є удосконалення та зміна чинних актів законодавства, які відбуваються систематично. Якщо аналізувати законодавство, то, наприклад, Закон України «Про дипломатичну службу» упродовж свого існування зазнавав змін 12 разів, останні з яких відбулися 27.03.2014 року, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» було змінено за період дії 43 рази, останні – 27.03.2014 р.

До прикладу, 1 червня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про дипломатичну службу». Зміни мали комплексний характер і відкривали можливості удосконалення діяльності дипломатичного відомства. Зокрема: було чітко визначено статус і завдання посольств, внесено положення щодо спеціальних дипломатичних місій, встановлено порядок присвоєння дипломатичних рангів, порядок проходження дипломатичної служби і призначення Надзвичайних і Повноважних послів [194, с. 5-6].

До правових форм державного управління закордонними правами також слід відносити і здійснення контрольних процедур.

Функція контролю здійснюється у формі проведення перевірок діяльності органів у галузі закордонних справ. Відповідно, такі перевірки діяльності Міністерства закордонних справ України, його управлінь та дипломатичних представництв здійснюються планово та поза планом. Ініціювання перевірок може здійснюватись як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України. Різновиди перевірок, які застосовуються у контрольній діяльності у галузі закордонних справ за обсягом питань, що підлягають перевірці – комплексні, тематичні та оперативні; згідно з метою проведення – звичайні, контрольні та зустрічні; за способом організації – планові та позапланові перевірки. Перевірки можуть відбуватися також у напрямку основної діяльності, реалізації плану дій та фінансової діяльності. Наприклад, у Міністерстві закордонних справ з 17 січня до 31 січня 2012 р. відбулася перевірка діяльності, що ініційована Адміністрацією Президента, при цьому міжвідомча комісія, очолювана керівником Головного контрольного управління Адміністрації Президента А. Балюком. До складу міжвідомчої комісії увійшли представники кількох управлінь Адміністрації Президента, СБУ, ГУР, СЗР, МВС, апарату РНБОУ, КРУ та ін. структур.

Поетапність здійснення перевірок у галузі закордонних справ: Етап I. Плановий чи позаплановий захід повинен здійснюватися у присутності керівника (його заступника), або уповноваженої особи суб'єкта господарювання. Етап II. Посадові особи контролюючого органу після допущення до перевірки вивчають документи, здійснюють дії, передбачені окремими порядками проведення перевірок, та зобов'язані зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання, яка стала відомою їм при проведенні перевірки. Етап III. За результатами здійснення планової чи позапланової перевірки посадова особа контролюючого органу, у разі виявлення порушень вимог законодавства, складає акт проведеної перевірки у 2 примірниках [186].

Щодо фінансових перевірок, наприклад, у 2002 р. здійснено перевірку щодо використання коштів Державного бюджету України на зовнішньополітичну діяльність Міністерством закордонних справ України. Проведеними у ході перевірки заходами забезпечено повернення до Державного бюджету України коштів на загальну суму 654,1 тис. грн, з них 103,8 тис. дол. США або 553,2 тис. грн невикористаних за призначенням у минулі роки.

Важливим елементом регулювання, видається, є також звітування діяльності дипломатичних представництв, де застосовуються документи у вигляді річних та піврічних політичних звітів; політичних листів; звітів дипломатів про поїздки країною перебування.

До найголовніших форм дипломатії, що мають правовий характер, можна віднести також: переговори; дипломатичні конференції, конгреси, наради та зустрічі; здійснення підготовки та проведення міжнародних договорів, а також інших дипломатичних документів; прийняття участі у роботі міжнародних організацій та їх органів; представництво України за кордоном, що здійснюється посольствами і місіями; дипломатичне листування; публікування дипломатичних документів; публікації у ЗМІ позиції уряду з певних міжнародних питань.

У сучасному суспільстві виникають такі нові засоби двосторонніх переговорів, як Консультативний Комітет Президентів України та Польщі, переговори у межах якого здійснюються кілька разів на рік. Серед прикладів дипломатичних конференцій та конгресів можна виокремити проведені в 2013 році «Дні Італії в Україні», метою яких стало сприяння комерційним відносинам між двома країнами, надання підтримки італійським компаніям, які мають намір діяти на території України, та підтримки українським компаніям, що мають намір діяти на італійській території, а також «Місяць Польщі в Україні» та ін.

Дипломатичне листування у межах використання правових засобів впливу здійснюється через особисті (підписні) ноти та вербальні ноти що

включають інформацію про зовнішньополітичні події, яка має документальну та вербальну форму на рівні офіційного діалогу. Наприклад, в ноті про зміну правил перебування громадян України у Словацькій Республіці від 25.05.2007 р., йдеться про те, що з 1 червня 2007 року громадяни третіх країн, тобто і громадяни України, які мають візи, видані однією з держав Європейського Союзу, Республікою Ісландія, Князівством Ліхтенштейн, Королівством Норвегія чи Швейцарською Конфедерацією, не матимуть права короткотерміново перебувати на території Словацької Республіки без візи Словацької Республіки [61].

Набувають значення і приватні листи офіційного чи напівофіційного характеру, які виділяють особисту зацікавленість адресата та пам'ятні записки. Серед листів можна навести Угоду (у формі обміну листами) між Урядом України та Урядом Республіки Корея про внесення змін до Торговельної угоди між Урядом України і Урядом Республіки Корея від 30 листопада 1995 року, в якому йдеться про створення Міжурядової Українсько-Корейської комісії з питань торговельно-економічного співробітництва, що складатиметься з представників компетентних урядових установ, організацій та промисловців.

Одним із найефективніших засобів вважаємо також застосування меморандумів, якими підкреслюються найважливіші аспекти та аргументи сторін; дипломатичні заяви та коментарі. 28 січня 2011 року було підписано Меморандум між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво в організації постачання зрідженого природного газу на територію України, метою якого став розвиток співробітництва у сфері постачання зрідженого природного газу. 31 травня 1997 року було підписано договір «Про дружбу, партнерство і співробітництво між Україною та РФ». Підписуються і меморандуми між державою та міжнародними інституціями, наприклад, «Меморандум між МВФ та Україною».

До засобів дипломатичного листування, які є формами правового впливу можна віднести також декларації, зокрема і Декларацію Чиказького саміту

НАТО, видану главам держав та урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради у Чикаго 20 травня 2012 року, метою якого стало підтвердження відданості міцному трансатлантичному зв'язку, здійснення аналізу перебігу наших операцій в Афганістані, у Косові та в інших куточках світу.

Важливого значення у сучасних умовах набувають послання, заяви глав держав, урядів із питань зовнішньої політики, а також телеграми. Прикладом застосування непрямих форм впливу та публічної дипломатії в Україні є спільна заява Президента України Віктора Ющенка і Президента США Джорджа Буша щодо Куби і Білорусі, в якій зазначалося: «Ми підтверджуємо свою прихильність до спільної роботи з підтримання реформ, демократії, терпимості і поваги до всіх спільнот, з мирного врегулювання конфліктів в Грузії та Молдові, а також з підтримання просування свободи в таких країнах, як Білорусь і Куба». Ця заява призвела до дипломатичного протесту, ноти, надісланої до МЗС України посольством Республіки Куба. Наступною стала заява МЗС України, в якій говорилося: «Україна високо цінує відносини дружнього співробітництва, які встановилися між Україною і іншими державами світу, включаючи Білорусь і Кубу. Разом з тим, ми виходимо з того, що щирі друзі завжди можуть відверто говорити про існуючі проблеми» [187].

Важливо відмітити та наголосити, що такі правові форми управлінського впливу є унікальними та характерними саме для галузі закордонних справ, адже, в інших галузях управління такі засоби впливу як, наприклад, листи офіційного чи напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав будуть належать до неправових засобів впливу, оскільки не тягнуть за собою юридично значущих наслідків. У той же час, обумовлені особливостями самої галузі закордонних справ та факторами, які впливають на здійснення управління цією галуззю (які розглядалися в першому розділі дослідження), проаналізовані вище форми впливу у галузі закордонних справ набувають значення правових через те, що в цій галузі вони спричиняють настання юридичних наслідків.

Важливого значення набувають і неправові форми державного управління. До неправових належать форми, які не спричиняють настання юридично значущих наслідків. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії, за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації юридичного акта).

Класифікація неправових форм державного управління у галузі закордонних справ здійснюється із базовим їх розподілом на [188, с. 95]:

- організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо);
- матеріально-технічні операції (діловодство, виконання постанов про застосування заходів адміністративного примусу, адміністративних стягнень, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо).

Роль неправових форм у державному управлінні закордонними справами має прояв у: підтримці встановленого порядку – визначеного законодавством; використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; зміцнення законності, дисципліни й організованості. Такі форми є менш регламентованими, оскільки є численними, можуть різнитися у залежності від суб'єкта державного управління і не спричиняють прямих юридичних наслідків [188, с. 98].

На теперішній час неправовим формам державного управління у галузі закордонних справ приділено значно менше уваги, ніж правовим формам. Ігнорування неправових форм породжує значні проблеми. Так, наприклад, на здійснення організаційних форм затрачаються великі матеріальні та фінансові ресурси, але віддача від них нерідко є дуже низькою. Крім того, в державних органах багато форм є юридично коректними тільки у разі їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм. «Суворі організаційні процедури ... значимі в діяльності колегіальних органів виконавчої влади.... Порушення таких організаційних форм робить нікчемними правові акти, які приймаються органами виконавчої влади»[145, с. 62].

До важливих неправових форм слід віднести організаційні дії у системі державного управління закордонними справами, які є також і комплексом організаційних заходів, у межах управлінської діяльності та із залученням широких кіл громадськості, а саме: обговорення, проведення прес-конференцій, нарад, перевірок, формування прогнозів та програм, проведення зборів, поширення досвіду, координація дій тощо.

Прогнозування у галузі закордонних справ є формою вияву управлінського впливу, яке здійснюється у внутрішній діяльності закордонних справ та у системі міжнародних відносин. У процесі прогнозування у сфері міжнародних відносин дослідник вирішує два типи завдань: оціночні (виявляється специфіка об'єкта моделювання – політичні ситуації, політичні процеси – і рівень інформаційної забезпеченості дослідження); операційні (виявляються характер і форми моделі, які залежать від ступеня схожості з об'єктом моделювання (основні ознаки або узагальнюються, або максимально конкретизуються) [189, с. 65]. Розробка прогнозів у системі управління здійснюється методами колективної генерації ідей (мозкового штурму); методом моделювання; методом колективної експертної оцінки; методом «Дельфі»; методом побудови сценаріїв; методами екстраполяції та інтерполяції. Варто зазначити, що найчастіше прогнози у галузі закордонних справ здійснюються через генерацію ідей та екстраполяції, коли висновки формуються через поширення на частину невідомих явищ у макросфері. Достатньо часто прогнози здійснюються і ситуаційно, наприклад, міністр закордонних справ України перед головуванням Італії в ЄС висловив прогнози щодо перспектив євроінтеграції [190].

Планування діяльності у галузі закордонних справ можна віднести до неправових форм державного управління у галузі закордонних справ, однак, слід відрізняти планування як діяльність, яка не породжує юридичних наслідків, від затвердження планів – нормативно-правових актів, як різновиду правових форм державного управління. Заслужовують на увагу плани у галузі державного управління закордонними справами, що зорієнтовані на

зовнішньополітичні відносини. Зокрема, це міждержавні документи – плани дій Україна–ЄС, Україна–НАТО, План дій щодо врегулювання торговельних обмежень Україна–Росія, План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, програма співробітництва України з державами-членами Митного союзу тощо.

Варто зупинитися на міждержавних планах, що зорієнтовані на Євроінтеграційний курс України. План дій Україна – ЄС, що схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р., визначає засади стратегічного партнерства, порядок денний асоціації Україна – ЄС, політичний діалог, співробітництво в регіональних та міжнародних питаннях тощо [191].

Цей План Дій складається з переліку переважно політичних критеріїв, яких Україна повинна була би виконати у контексті виконання старої Угоди про партнерство та співробітництво. Крім незначних нових короткострокових ідей та невизначених обіцянок на середньострокову перспективу, План Дій не пропонує жодних зобов'язань ЄС, що могли би помітно зміцнити відносини з Україною. Ухвалені Радою ЄС 31 січня «10 пунктів» щодо доповнення Плану Дій є певним кроком уперед, однак переважно лише розтлумачують позиції, про які йшлося ще під час переговорів з колишнім урядом за інших історичних обставин. Серед короткострокових заходів слід передбачити надання Україні Європейським Союзом статусу ринкової економіки, скасування кількісних обмежень на імпорту металопродукції із України та початок переговорів стосовно лібералізації візової політики. ЄС може також більш активно включати нову Україну в діяльність різноманітних програм та проектів Союзу [192].

У продовження Плану Дій імплементовано Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементатії Угоди про асоціацію, що набрав чинності 23 листопада 2009 р.

Окремим вектором планування став також вектор співпраці з Митним Союзом, програму співпраці до 2020 р. з яким підписано урядом України 15

січня 2014 р. згідно із якою Уряд планував нарощувати оборот двосторонньої торгівлі та обсяги взаємних інвестицій з Російською Федерацією [193].

Окрім міждержавних документів, для досягнення мети та цілей Української держави у зовнішньополітичній сфері затверджувались і внутрішні програми та плани дій. Так, у лютому 2013 р. затверджено План першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2013 р., де сплановано діяльність МЗС України у цій сфері, а зокрема: активізувати роботу з інституціями та державами – членами ЄС стосовно підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; продовжити проведення консультацій з ЄС щодо тимчасового застосування положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; завершити роботу з підготовки до підписання тексту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС тощо. У березні – Указом Президента введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 р. «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України» [194, с. 9].

Якщо зупинитися на внутрішньому плануванні у діяльності органів державного управління у галузі закордонних справ, то слід зазначити, що це можуть бути також різні види планів: плани співпраці органів та їх роботи; внутрішньо-організаційні та матеріально-технічні плани діяльності органів управління закордонними справами. До планів співпраці можна віднести плани консультацій з МЗС інших країн, наприклад, План консультацій між міністерствами закордонних справ України та Болгарії на 2014 рік, План заходів МЗС України з реалізації у 2014 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. До внутрішньо організаційних можна віднести План дій щодо легалізації комп'ютерних програм у Міністерстві закордонних справ України. Наприклад, планування роботи посольств містить планування усіх аспектів діяльності дипломатичних представництв за кордоном; заходи з підготовки та проведення офіційних візитів урядових осіб до країн перебування.

Для забезпечення виконання організаційних функцій державного управління у галузі закордонних справ здійснюється проведення нарад,

консультацій та обговорення. Однією з поширених форм державно-управлінської діяльності в організаційному напрямку є проведення ділових нарад. Аналізуючи види ділових нарад в органах закордонних справ, варто зазначити, що найбільш поширеними є координаційні (координація роботи органу влади) та інформаційні (для узагальнення інформації) види нарад, і дещо менш поширеними – навчальні, роз'яснювальні (з метою роз'яснення або переконання) та проблемні (з окремих проблемних питань).

Наради у межах діяльності МЗС України та інших дипломатичних представництв відбуваються як із вузьким складом учасників (до 5 чоловік), так і в межах розширених нарад (до 20 чоловік), а також і представницьких нарад (понад 20 осіб). Специфікою розширених нарад є залучення зовнішніх представників. До прикладу, 21 січня 2014 р., напередодні Дня Злуки об'єднання УНР та ЗУНР відбулася спільна нарада керівництва Місії та Співки Дипломатів України, де сторони обговорювали ряд спільних проектів, яких вдалося започаткувати за участю Місії та Співки, у тому числі діяльність Громадської ради при МЗС України, в якій представлено дипломатів Місії та Співки [195, с. 21-24].

Окрім того, значного поширення набули наради, що мають регулярний та плановий характер, зокрема щотижневі наради у керівників відомств, із постійним порядком денним та наради, що проводяться поза планом – в особливих або надзвичайних ситуаціях. Наприклад, до позапланових нарад належать наради щодо окремих питань – 28 серпня 2013 року представники Нацдержслужби України взяли участь у робочій нараді з питань підготовки до оціночної місії експертів ЄС стосовно виконання Україною Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму, яка тривала з 2 вересня по 6 вересня 2013 року. Під час зустрічі було обговорено позитивні напрацювання у виконанні першої (законодавчої) фази [196].

Набуває і широкого застосування проведення обговорень важливих управлінських, а також і політичних питань у галузі закордонних справ. Такі обговорення можуть відбуватися за участю представників інших держав та

міждержавних об'єднань, дипломатичних представництв, окремих посадових осіб, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та асоціацій тощо. Наприклад, 9 жовтня 2013 р. в Україну з офіційним візитом прибула військова делегація Європейського союзу на чолі з Головою Військового комітету Європейського Союзу генералом Патріком де Роз'є. Метою візиту було обговорення стану співробітництва Збройних Сил України та Європейського Союзу [197].

Широкі обговорення проблемних питань у галузі закордонних справ можуть відбуватись і поза межами території України. Зокрема, 4 листопада 2013 року у рамках візиту до Брюсселя заступник Міністра закордонних справ України – керівник апарату А. Олефіров взяв участь у зустрічі представників країн Східного партнерства з Комісаром Європейського Союзу з питань розширення та Європейської політики сусідства Штефаном Фюле. Сторони обговорили організаційні питання підготовки та змістовного наповнення Саміту «Східного партнерства» у Вільнюсі 28–29 листопада 2013 року [198].

Особливо активно органами у галузі закордонних справ проводяться консультації та обговорення з громадськістю, зокрема систематично затверджуються порядок та план громадських обговорень та консультацій, а також публікуються звіти громадських обговорень. Зокрема, планом на 2014 р. передбачено обговорення з громадськістю 14 важливих питань і відповідно, зовнішньополітичних пріоритетів на 2014 р. В останній декаді 2013 р. обговорення за участі громадськості відбулося у форматі: засідання за круглим столом; конференції, форуми; зустрічі з громадськістю, збори; засідання громадської ради при органі виконавчої влади, інших консультативно-дорадчих органах; інші заходи за участю представників громадськості (засідання робочих груп, наради тощо).

Забезпечення інформування у межах структур управління та громадськості здійснюється у формі прес-конференцій, брифінгів тощо. МЗС України, дипломатичні представництва та регіональні управління здійснюють інформування громадськості у форматі прес-конференцій – систематично.

Офіційні зустрічі з міжнародними гостями практично завжди висвітлюються у форматі спільних прес-конференцій. Серед останніх, 5 лютого 2014 р. відбулася перша розширена прес-конференція Міністра закордонних справ України Леоніда Кожари, присвячена актуальним питанням зовнішньої політики України та пріоритетам Українського голосування в ОБСЖ у 2013 р. [199].

Поширеною формою інформування журналістів та громадськості у галузі закордонних справ – є також брифінг, на якому у форматі короткої прес-конференції обговорюється одне важливе питання. Звичайно, найчастіше брифінги проводяться керівництвом МЗС України спільно з представниками іноземних держав, або самостійно. Значно меншою мірою у брифінгах беруть участь представники територіальних управлінь МЗС України та дипломатичних представництв. Останні брифінги у МЗС України відбулися 18 лютого 2014 р., це, зокрема, брифінги: «Щодо результатів проведення першого засідання Організаційного комітету з питань головування України в СНД у 2014 році», «Щодо підсумків консультацій між МЗС держав-учасниць СНД».

Матеріально-технічні форми у межах неправових є допоміжними стосовно організаційних неправових форм та підготовчими в реалізації правових форм державного управління у галузі закордонних справ. Матеріально-технічними операціями є включають наступні: діловодські; реєстраційні; інформаційно-довідкові та інформаційно-технологічні.

У науці матеріально-технічні операції вважаються особливим виявом внутрішньо-управлінських рішень, і до них зараховують такі їх види [6, с. 62]:

- діловодські операції в межах дипломатичних установ. Відповідно, сюди належать операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження;
- операції щодо безпосереднього виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації,

сплатного вилучення тощо);

- реєстраційні операції, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);
- статистичні операції (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);
- інформаційно-довідкові операції (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);
- операції щодо систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб).

Складання звітів також є визначальною матеріально-технічною формою управління, що реалізується у межах контрольної функції. Зокрема, до цього долучаємо річний політичний звіт дипломатичного представництва за кордоном, у роботі якого висвітлюється: перелік заходів посольства за попередній рік; наводяться аналітична оцінка виконаної у посольстві роботи; наводиться аналіз та тенденції зовнішньої і внутрішньої політики у країні перебування. Структуру річного політичного звіту, а також його обсяг визначає спеціальна інструкція, яка складається в МЗС. До підготовки політичного річного звіту висувається ряд принципових вимог, які мають обов'язково враховуватися. У звіті має бути надано оцінку виконання пріоритетних завдань двосторонніх відносин щодо стратегічних напрямків зовнішньополітичної діяльності України. Необхідним є викладення лише фактичних матеріалів, лаконічних і без зайвих коментарів та роздумів. Звіт має бути чітко структурованим згідно з інструкцією та вимогами МЗС, складатися із цільних блоків, які, у свою чергу, мають подаватись, виходячи із значущості подій чи заходів та їх хронологічного порядку.

Особливого значення, з метою контролю у галузі закордонних справ, набувають звіти з важливих питань зовнішніх відносин. Наприклад, під час Дванадцятого засідання Ради з питань співробітництва (11 березня 2008 р.)

схвалено Спільний звіт про стан виконання Плану дій Україна – ЄС, невід’ємною складовою якого є 23 додаткових пріоритетних заходи співробітництва у 2008 році, на яких Сторони концентрували увагу. З української сторони такий звіт було оприлюднено у формі «Позиційного документа щодо імплементації Українською стороною Плану дій Україна – ЄС», в якому органи влади звітують за здійсненню систему реформ у напрямках [185]: реформування політичної системи; економічні і соціальні реформи, зокрема скасування обмежень, оподаткування; реформування системи юстиції та внутрішніх справ, а також співпраця поза рамками плану дій Україна – ЄС. Звітують і органи державного управління у галузі закордонних справ про проведення ними різних обговорень та консультацій, у тому числі із громадськістю. Наприклад, МЗС України постійно публікує на сайті звіти консультацій з громадськістю, зокрема і за 2013 р.

Водночас, слід зазначити, що однією з особливостей застосування форм управління є їхнє постійне удосконалення, особливо у межах правових форм, коли один орган формує роз’яснення до актів законодавства, приймаються зміни до актів, що ускладнює їх реалізацію. Реалізація форм державного управління завжди здійснюється у межах компетенції та повноважень окремих посадових осіб у системі закордонних справ, оскільки це визначено у межах поля діяльності установи та можливостей діяти у певних ситуаціях. Відповідно, реалізація державного управління у галузі закордонних справ потребує ефективного поєднання як правових – правотворчих та правозастосовних форм, так і неправових – організаційних та матеріально-технічних форм у тих чи інших управлінських ситуаціях.

Таким чином, форма державного управління у галузі закордонних справ, з одного боку, є зовнішнім проявом управлінської діяльності і має вираження в юридичному та неюридичному (організаційний та матеріально-технічний) розумінні і служить для досягнення цілей та мети управлінської діяльності – забезпечення національних інтересів держави у зовнішньополітичній сфері (формальний аспект), з іншого, – є частиною управлінської діяльності

спеціально уповноважених органів державної влади у галузі закордонних справ (змістовний аспект).

У процесі державного управління у досліджуваній галузі переважно використовують такі правові форми: видання адміністративно-правових актів (правових актів управління); укладення договорів (адміністративних договорів, міжнародних угод тощо); вчинення юридично-значущих дій, що тягнуть певні правові наслідки (складання звітів, реєстрація фактів, видача довідок про місце роботи, складання адміністративних протоколів тощо). Встановлено, що, на відміну від інших галузей управління, для державного управління у галузі закордонних справ характерними є такі форми, як: листи офіційного або напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав, які набувають правового змісту, оскільки спричиняють настання юридичних наслідків.

Неправові форми державного управління у галузі закордонних справ або передують правовим, або настають за ними, або застосовуються самостійно. До неправових форм належать: обговорення; проведення прес-конференцій, нарад, перевірок; формування прогнозів та програм; проведення зборів, поширення досвіду, координація дій тощо. Встановлено, що матеріально-технічні форми у межах неправових є допоміжними щодо організаційних неправових форм та підготовчими в реалізації правових форм державного управління у галузі закордонних справ. Охарактеризовано такі матеріально-технічні операції: діловодські; реєстраційні; інформаційно-довідкові та інформаційно-технологічні.

3.2. Методи державного управління у галузі закордонних справ

Система методів державного управління у галузі закордонних справ є найбільш дієвою з огляду на можливості впливу на зовнішньополітичний курс України. У наукових джерелах зустрічаються різноманітні трактування сутності методів державного управління. Метод у цілому трактується як спосіб пізнання

явищ природи та суспільного життя; як прийом або система прийомів, що застосовується у певній галузі діяльності [200, с. 343]. Під поняттям «методи державного управління» розуміють способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Методи державного управління визначають механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління та механізми реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повноважень. Вони безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією державної влади її керівним впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління [201, с. 112].

Видається, методи державного управління закордонними справами – це складові частини управлінського механізму – інструменти, що являють собою сукупність способів, засобів та прийомів досягнення мети управління, та є відображенням цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта управління (системи державного управління у галузі закордонних справ) на об'єкт управління у галузі закордонних справ, застосування яких спрямовано на: розвиток зовнішньополітичної діяльності та дипломатичних відносин; інтегрування економіки у світове господарство; реалізації стратегічних і геополітичних інтересів держави; забезпечення національної безпеки.

На нашу думку, способи державного управління у галузі закордонних справ – це конкретні дії, які дають можливість досягти необхідних результатів у процесі реалізації зовнішньої політики.

Засоби державного управління у галузі закордонних справ можна визначити як спеціальні інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив у державному управлінні закордонними справами. Прийоми державного управління у галузі закордонних справ – це складові елементи форм реалізації методів управління у галузі закордонних справ, які застосовуються у конкретній ситуації.

У науковій літературі управлінські методи зазвичай поділяють на: демократичні і диктаторські; наукові і ненаукові; адміністративні і економічні; суспільні (громадські) і державні; творчі і шаблонні; загальні й спеціальні; прямого і непрямого впливу тощо.

Узагальнюючи наведені у наукових джерелах класифікації методів державного управління закордонними справами, слід виокремити такі їх види на підставі:

- характеру впливу – прямого та непрямого впливу;
- змісту – підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності;
- масштабу застосування – загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання);
- характеру правовідносин між суб'єктами управління – субординації, координації та реординації;
- способу здійснення впливу – одноосібний, колегіальний, колективний;
- процедури прийняття рішень – комбінований та регламентарний;
- науковості – пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі);
- мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу;
- комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні) та спеціальні (стратегічне планування та цільове програмування, інформування);
- функціонального змісту – правові, адміністративні, економічні, соціально-психологічні.

Застосування вищезазначеної системи методів державно-управлінської діяльності у галузі закордонних справ, здійснюється за допомогою специфічних засобів, способів та прийомів впливу.

На початку характеристики методів державного управління закордонними справами варто зазначити, що, незважаючи на наявність в літературі поділу методів державного управління на демократичні та диктаторські, вважаємо за можливе у сучасних умовах демократичної правової держави Україна говорити лише про демократичні методи державного управління. Застосування демократичних методів державного управління (управлінського впливу) у галузі закордонних справ ґрунтуються на принципах демократії, відповідно до якої враховується думка народу, особливо у зовнішньополітичному курсі держави. У структурі демократичного методу державного управління слід розрізняти такі прийоми та засоби, як референдуми, соціологічні дослідження, співпраця з міжнародними організаціями, співпраця з громадськими організаціями, що забезпечує демократичність процесу державного управління у галузі закордонних справ.

За характером впливу суб'єкта управління на об'єкт управління слід виокремити методи прямого та непрямого впливу у галузі закордонних справ. Вважаємо, що до методів прямого впливу варто зарахувати правові та адміністративні методи (організаційно-розпорядчі), а до методів непрямого (опосередкованого) впливу – соціально-психологічні методи. Залежно від концепції державного втручання у розвиток системи зовнішньополітичних відносин органи державного управління віддають перевагу прямим або опосередкованим методам та відповідним механізмам реалізації [202].

Правові та адміністративні або організаційно-розпорядчі методи державного управління у галузі закордонних справ охоплюють усю організаційно-розпорядчу складову державного управління у галузі закордонних справ. Організаційно-розпорядчий вплив у галузі закордонних справ здійснюється через систему Міністерства закордонних справ України на систему іноземних дипломатичних представництв, яких в Україні налічується 135 та 20 представництв міжнародних структур та організацій. Правові та внутрішні адміністративні або організаційно-розпорядчі методи державного управління у галузі закордонних справ реалізуються шляхом правового

регламентування та базуються на використанні директив, наказів, вказівок, технічних завдань, положень, інструкцій тощо.

Серед директив та технічних завдань Кабінету Міністрів України та Міністерства закордонних справ України можна виокремити директиви та технічні завдання до інших органів виконавчої влади на здійснення та участь у переговорах та делегаціях про двостороннє чи багатостороннє співробітництво. Наприклад, у директиві делегації України на 46-у сесію Генеральної Асамблеї ООН окреслено позиції делегації з питань: роззброєння, політичних, економічних, екологічних, міжнародного права та ін. для представлення на сесії Генеральної Асамблеї ООН. Подібно до директив формуються і інструкції, а також технічні завдання для окремих дипломатичних представників у форматі переговорів.

На особливу увагу заслуговують положення, які приймає МЗС України, та якими реалізується регулювання внутрішніх основ діяльності у межах структури власних органів та їх завдань, компетенції діяльності. Особливим прикладом адміністративного впливу через положення, вважаємо прийняття Положення про Громадську раду при МЗС України, яким визначено основні завдання, права, склад та керівництво ради, що погоджувалася безпосередньо та візувалася керівництвом МЗС. Іншим прикладом є Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України, в якому врегульовано основні засади діяльності та структури роботи таких представництв.

Зокрема, через інструктування МЗС України здійснює роз'яснення щодо певних дій стосовно працівників та громадян, наприклад, Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном, про порядок витребовування документів соціально-правового характеру для громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Застосовуючи правила, МЗС України організовує діяльність своїх внутрішніх структур. Наприклад, правила оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України посвідчення особи на повернення в

Україну, правила в'їзду та перебування в Україні для громадян іноземних держав тощо.

Важливого значення у межах адміністративної та розпорядчої діяльності Міністерства закордонних справ України набуває «Наказ про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників МЗС України, представництв МЗС України на території України», яким визначено основні обов'язки, повноваження, права у діяльності та кваліфікаційні вимоги до працівників у галузі закордонних справ, зокрема до директора та заступника директора департаменту, начальника управління та начальника відділу, завідувача сектора, радника, аташе, головного та провідного спеціаліста, керівника патронажної служби міністра, керівника прес-служби, секретаря колегії та ін.

Певного регламентаційного змісту набувають і сформовані МЗС України умови участі у конкурсі на заміщення вакантних посад, де встановлено умови та обмеження для осіб, які за станом здоров'я не можуть бути направлені у довготермінове відрядження та недостатньо володіють іноземними мовами.

Організаційно-розпорядчий вплив поза межами території держави реалізується через посольства України у 186 країнах світу, 9 представництв при міжнародних організаціях, 25 генеральних консульств та 72 почесних консульств України, а також через спеціальних представників України з питань Близького Сходу та Африки. На теперішній час в Україні працюють представництва: Європейського банку реконструкції та розвитку; Координатора проектів ОБСЄ в Україні; Міжнародної організації праці (Національний кореспондент); Міжнародного банку реконструкції та розвитку; Місії міжнародного комітету Червоного Хреста; Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ); Дитячого Фонду Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ); Європейського Союзу; Міжнародного Валютного Фонду в Україні; Міжнародної організації з міграції (МОМ); Організації Об'єднаних Націй в Україні; Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців в Україні, Білорусі та Молдові; Центру інформації та документації НАТО.

Застосування соціально-психологічних методів управління обумовлюється пізнанням і використанням законів соціально-психологічної діяльності для оптимізації соціально-психологічних явищ і процесів в інтересах суспільства та держави. За допомогою соціальних методів здійснюється управління відносинами у групах і між групами, а за допомогою психологічних – управління впливом на свідомість окремих індивідів та на міжособистісні відносини в групі. Соціально-психологічні методи державного управління у галузі закордонних справ розглядаються з позицій адміністративних, морально-етичних, організаційно-правових чи соціально-політичних. Так, методи переконання та примусу зараховують до морально-етичних методів. Такий поділ розкриває похідні від наведеної групи методів, а тому не слід залишати поза увагою саме соціально-психологічну складову методів управління.

Соціально-психологічні методи державного управління у галузі закордонних справ розглядаються як способи впливу на людей за допомогою законів соціології та психології; як способи і прийоми впливу на процес формування та розвитку колективу, а також на соціальні та психологічні процеси, притаманні групам або окремим особам; як способи і прийоми управлінських впливів, що застосовуються з урахуванням індивідуальних і професійних якостей працівників – фізичних, психофізичних, психічних, інтелектуальних та емоційних особливостей; як способи впливу на об'єкт управління, що ґрунтуються на використанні соціального механізму управління за допомогою неформальних факторів, інтересів особистостей, групи, що спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що формуються в дипломатичному колективі.

Основою застосування соціально-психологічних методів в реалізації міждержавних відносин є дипломатичний і діловий протокол, до засобів якого належать: рукостискання, ввічливість і такт, емоції, вербальні і невербальні засоби, міміка і жести, зовнішній вигляд, уміння ведення бесіди, підготовка до ділової бесіди, мовні стандарти, що допомагають вести бесіду, управління бесідою, неформальна бесіда – обов'язкова частина усіх ділових зустрічей,

заборонені теми для «small talk», ділові протокольні заходи, підготовка, оформлення приміщення і столу для переговорів, представлення членів делегації, вручення квітів, розсадження за столом переговорів, порядок денний і вирішення протокольних питань, а також ухвалення рішень [203, с. 42].

Отже, коли йдеться про застосування соціально-психологічних методів державного управління у галузі закордонних справ, маються на увазі такі дії суб'єкта управління, які викликали б в об'єкта управління потрібну поведінкову активність, а саме певні образи, уявлення, спогади, думки, почуття, ставлення, вольові дії, спонтанні реакції тощо.

Проте, не менш важливими є і спеціальні методи управління, що застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу державного управління у галузі закордонних справ.

Одним із спеціальних методів державного управління у галузі закордонних справ є стратегічне планування та цільове програмування через застосування цільових комплексних програм, які є необхідними для розвитку та інтеграції України у світове співтовариство, у структурі якого є такі прийоми та засоби, як: розробка та реалізація цільових комплексних програм, підписання міжнародних документів стосовно участі у спільних стратегіях і програмах, а також виконання цих програм, що сприяє розвитку закордонних справ та застосуванню інновацій. Наприклад, засобом застосування стратегічного планування та цільового програмування у галузі закордонних справ є Державна програма співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року, метою якої є забезпечення центральними та місцевими органами виконавчої влади співпраці із закордонними українцями, збереження їх національно-культурної ідентичності, використання інтелектуального, культурного та духовного потенціалу закордонних українців для утвердження позитивного міжнародного іміджу України, а також забезпечення підтримки громад закордонних українців [204].

Україна активно бере участь у Стратегії ЄС щодо розвитку Дунайського регіону, якої спрямовано на: покращання транспортних та енергетичних

взаємозв'язків (покращання доступу та мобільності, інтеграції енергетичних систем, збільшення енергоефективності та поширення відновлювальних джерел енергії); захист навколишнього середовища [205].

Ще одним позитивним прикладом застосування цього методу впливу є функціонування стратегії транскордонного співробітництва через єврорегіони, зокрема через Єврорегіон «Дністер», до складу якого від України належать: Вінницька обл. та окремі регіони від Республіки Молдова; Єврорегіон «Буг», до складу якого належать Волинська обл., райони Польщі та Білорусі; Єврорегіон «Нижній Дунай», до складу якого належать Одеська обл., окремі регіони Республіки Молдова, та Румунії, а також Карпатський Єврорегіон, що об'єднує 19 прикордонних адміністративно-територіальних одиниць із України, Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії.

До методів інформування у галузі закордонних справ слід віднести цільовий організований вплив органів закордонних справ, за умови застосування якого надходить об'єктивна інформація до населення, а також представників інших держав, формуються інформаційні контакти дипломатичних установ з українською діаспорою і громадянами України у кожній із країн їх перебування, а до його засобів: інформаційні бази даних, реєстри, спеціальне програмне забезпечення, гарячі лінії МЗС України, інформаційно-аналітичні бюлетні, анонси подій, виступи та публікації МЗС України, інформаційні довідки, анотації, переклади статей, записи текстів, відеопрограм, робота зі зверненнями громадян, а також прийом звернень громадян в он-лайн режимі тощо. Зокрема, Наказом Міністерства закордонних справ України від 19.08.2013 р. № 207 «Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію в системі органів дипломатичної служби України», затверджено перелік відомостей, що містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі органів дипломатичної служби України [206]. За допомогою цього методу надається також роз'яснення стосовно окремих процедур, які стосуються управління у галузі закордонних справ. Наприклад, наказом

Міністерства закордонних справ від 12.03.2012 р. № 71 «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну та транзитного проїзду через її територію» [207] роз'яснено порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію

На окрему увагу заслуговують заходи інформування – анонси, новини що застосовуються громадськістю, зокрема Громадською радою при МЗС України. Діяльність прес-центру Громадської ради відбувається у спосіб публікацій виступів. З метою інформування МЗС України на своєму сайті висвітлює новини Громадської Ради при МЗС України, новини МЗС, анонси подій, виступи та публікації, стосовно урядової гарячої лінії, гарячої лінії МЗС, участі України в ЮНЕСКО, а також інформаційно-аналітичний бюлетень Кабінету Міністрів України. Особливого інформативного значення набувають офіційні заяви, коментарі та реакції МЗС України на окремі міжнародні події, ситуації та заяви. Зокрема, коментарі Міністерства закордонних справ України щодо взяття до уваги та підтримки резолюції Сенату США щодо України, схваленої 7 січня 2014 року.

З позицій мотивації управлінської діяльності розрізняють методи переконання, заохочення та примусу, які також є універсальними методами управління, оскільки використовуються на всіх етапах державного управління у галузі закордонних справ. Так, економічні методи державного управління засновані на основі методу переконання, натомість адміністративні – на основі примусу.

До суті методу переконання належить система методів правового та неправового змісту, що здійснюється як державними, так і недержавними органами. Ці методи виявляються у застосуванні заохочувальних, роз'яснювальних та виховних заходів з метою формування у суб'єктів і об'єктів управління розуміння необхідності виконання приписів нормативних актів.

Про переконання можна говорити і як про соціальну категорію, що історично склалася у процесі взаємного спілкування людей, і як про метод здійснення управління. Історично, ще з часів СРСР застосування методу переконання у державному управлінні здійснювалося для проведення широкої ідеологічної роботи. Не випадково, реалізація переконання здійснюється шляхом роз'яснення та обговорення. Метод переконання, уявляється, ґрунтується також і на авторитетові держави, права та свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків. У структурі методів переконання є такі прийоми та засоби, як підготовка та прийняття нормативно-правових актів та заходів, що вирішують конкретні завдання, які впливають на суб'єкт управління у вигляді вихідних результатів, тобто виконанні функцій, що на них покладені.

Тому, аналізуючи переконання у галузі закордонних справ, слід сказати, що органи влади найчастіше використовують як засіб переконання пропаганду, у т.ч. правову. Видається, дещо пропагандистським було визначено курс України на Євроінтеграцію – упродовж періоду з початку незалежності наміри України щодо курсу на Євроінтеграцію було визначено Законом України від 1 липня 2010 року «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», що передбачав – забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС, та пропаговано у різних документах, зокрема Стратегії інтеграції України до ЄС, а також підтримано різними документами Верховної Ради України.

Застосування методів переконання та пропаганди МЗС України демонструють і заяви про продовження Євроінтеграційного курсу України посадовими особами, зокрема міністром МЗС Л. Кожарою 30.11.2013 р. на сайті УКРІНФОРМ. До цього можна долучити і спільні пропагандистські заяви, наприклад, спільну заяву Міністрів закордонних справ України та Республіки Казахстан про можливості подальшої співпраці та інші заяви.

Прикладами пропагування є також інформаційні повідомлення для громадян щодо введення в дію окремих інструкцій та положень шляхом висвітлення на сайтах нормативних документів, які містять у собі офіційну

інформацію, наприклад, висвітлення на сайті Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію від 12.03.2012 р.; Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію від 26.07.2011 р.; Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном від 04.06.2002; Положення про консульський збір України від 05.01.2011 р. та інших інструктивних документів тощо. Прикладом інформування також стало розголошення Інструкції про порядок погодження зі Службою безпеки України оформлення віз іноземцям та особам без громадянства дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном у державі їх тимчасового або постійного проживання, якої затверджено спільним Наказом Служби Безпеки України та Міністерства закордонних справ України від 16.02.2012 року.

Думається, що застосування переконання реалізується також у спосіб забезпечення поширення позитивного досвіду у працівників дипломатичних установ та наставництва їх діяльності.

Основними засобами реалізації методу переконання, яких також застосовують у державному управлінні у галузі закордонних справ, є: організація та проведення державних і громадських заходів, що спрямовані на вирішення зовнішньополітичних завдань; критика роботи і поведінки окремих осіб; роз'яснення завдань державного управління; виховання; інструктажі осіб підпорядкованого апарату, а також громадськості з питань найбільш дійового виконання поставлених завдань; заохочення; організація певних заходів тощо [245, с. 202].

Метод переконання державного управління у галузі закордонних справ може спрямовуватися на: переконання стосовно громадян держави чи іноземних держав; переконання осіб, що уповноважені на виконання державних функцій у структурі закордонних справ та переконання представників іноземних держав. Застосування методу переконання у дипломатичній

діяльності здійснюється через дипломатичні прийоми, візити дипломатичних працівників, дипломатичні бесіди, резолюції тощо.

Дещо суміжними з методами переконання є методи стимулювання. Зокрема, стимулювання та заохочення діяльності працівників МЗС України здійснюється через засоби матеріального та нематеріального заохочення їх діяльності. Стимулювання та нагородження працівників дипломатичної служби за сумлінну працю може відбуватися шляхом оголошення подяк, грошових винагород, нагородження цінними подарунками, достроковим присвоєнням дипломатичного рангу. Наприклад, позачергово присвоєні дипломатичні ранги М. Селівону – Надзвичайного і Повноважного Посла та С. Пирожкову – Надзвичайного і Повноважного Посла.

Аналізуючи методи нематеріального стимулювання працівників МЗС України, варто зосередити увагу на активному застосуванні відзначення та нагородження їх діяльності, зокрема таке нагородження визначається Положенням та наказом про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України від 21 лютого 2013 р., де передбачено такі форми відзнак: почесна грамота Міністерства закордонних справ України; нагрудний знак «Відзнака МЗС України»; нагрудний знак «За сумлінну службу»; нагрудний знак «За відданість дипломатичній службі». Вручення почесних грамот МЗС стало звичною практикою для дипломатичних представників, працівників МЗС України, громадсько-політичних діячів, що зробили свій внесок у розвиток галузі закордонних справ. Зокрема, нагороджено грамотами МЗС як дипломатичних представників – В.С. Огризка у 2002 р., І.П. Кухту у 2008 р. так і наукових співробітників Дипломатичної академії та інших наукових установ – О.А. Коппель у 2004 р., Л.Д. Чекаленко у 2010 р., В.Ю. Крушинськи та багатьох інших.

Нагородження відзнаками МЗС України стає доброю практикою, при чому нагородження відбувається відзнаками I ступеня, II ступеня та III ступеня. Причому до нагородження відзнакою I ступеня представляються ветерани дипломатичної служби, видатні діячі української діаспори та відомі державні,

громадські діячі і науковці, що зробили вагомий внесок у розвиток дипломатичної справи. Такими відзнаками нагороджено – В.С. Огризка, Б.П. Гдичинського, В.Д. Хандогія, Ю.М. Кочубей та ін.

Присвоєння відзнак надзвичайних та повноважних послів, а також працівників МЗС України здійснюється систематично. Наприклад, надзвичайний і Повноважний Посол України у Федеративній Республіці Бразилія – Р.В. Троненко отримав упродовж 2007-2012 років відзнаки: у 2007 р. почесну відзнаку 3-го ступеня МЗС України, у 2008 р. – відзнаку Уповноваженого з прав людини України, у 2010 р. – почесну грамоту Кабінету Міністрів України, у 2012 р. – почесну відзнаку 2-го ступеня МЗС України.

Окрім того є практика вручення почесних грамот та відзнак працівникам служби МЗС і з боку громадських та релігійних об'єднань. Наприклад, посол України В. Шкуров нагороджений почесною грамотою та пам'ятною відзнакою Української Православної Церкви. До стимулювальних методів слід зарахувати також подяки, премії, пільги тощо.

Примус, на нашу думку, є основним методом державного управління, що являє собою психологічний чи фізичний вплив державних органів, або посадових осіб (суб'єктів управління) на певних осіб (об'єкти управління) з метою змушення їх виконувати приписи правових норм. Такий метод державного управління ґрунтується на авторитетові держави і силі закону. Метод примусу спрямовано на вироблення окремих форм поведінки, а також підтримання суспільної дисципліни. Структура примусу складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів тощо [245, с. 204]. Вважаємо, що застосування примусу є необхідним елементом після впровадження методів переконання та стимулювання.

Вираження примусових методів управління здійснюється через адміністративний примус, зокрема адміністративні попередження, адміністративне припинення та адміністративну відповідальність, тобто, це попередження, запобіжні заходи та заходи відповідальності щодо вчинених правопорушень.

Відповідно у галузі управління закордонними справами – це впровадження заборон та санкцій. У листопаді-грудні 2013 року відповідно до п. 1 ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців» в інтересах гарантування національної безпеки Служба Безпеки України ухвалила рішення про тимчасову заборону в'їзду до України ряду іноземних громадян, що є прикладом застосування заборон у сфері управління закордонними справами); застосування внутрішньокаральних матеріальних та нематеріальних санкцій; застосування санкцій організаційного характеру.

У більшості випадків застосування методів примусу в управлінні відбувається після впровадження методів переконання та роз'яснення.

Особливого значення та застосування метод примусу набуває у питаннях протидії корупції працівників дипломатичних відомств. Згідно з багатьма нормами антикорупційного законодавства та Закону України «Про засади протидії корупції» окреслено заходи щодо запобігання корупції (обмеження щодо використання службового становища, обмеження щодо отримання подарунків та роботи близьких осіб, основи фінансового контролю), а також види відповідальності та систематизація відомостей про корупційні правопорушення та усунення наслідків цих правопорушень. Згідно з інформацією, наведеною на офіційному сайті посольства України у Федеративній Республіці Німеччина, у результаті вжитих організаційно-практичних заходів, спрямованих на забезпечення додержання вимог законів України «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу», інших нормативно-правових актів, що регламентують питання боротьби з корупцією, органами внутрішніх справ у 2013 році складено та направлено до суду 864 адміністративних протоколів про порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», 586 з яких розглянуто судами. До відповідальності у вигляді штрафу притягнуто 474 особи.

Застосування методів примусу сприяє утвердженню державної дисципліни в апараті державного управління. Сама можливість застосування засобів методу примусу є дієвим дисциплінарним і стримуючим фактором від

неправомірних дій. Як у методі переконання, і в методі примусу у галузі закордонних справ є такі ж прийоми і засоби, що побудовані на принципові виконання нормативно-правових актів, що є запорукою законності державного управління, проте у цьому методі, на відміну від методу переконання, діють більш суворі «правила», які засновані на силі закону з використанням авторитету держави.

На нашу думку, основне функціональне спрямування примусу – попередження та недопущення правопорушень і уже потім відповідальність за їх здійснення.

Застосування примусово-каральних заходів до працівників дипломатичної служби реалізується відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу», яким передбачено умови обмеження, пов'язані з перебуванням на дипломатичній службі, зокрема щодо участі у громадських акціях що порушують безпеку, умови відсторонення від виконання повноважень дипломатів за посадами та особливості накладення дисциплінарної відповідальності дипломатичних представників в умовах невиконання або неналежного виконання ними своїх обов'язків. Застосування каральних заходів до дипломатичних представників може здійснюватись і шляхом затримки до одного року присвоєння чергового дипломатичного рангу, рангу державного службовця або у призначенні на вищу посаду; і попередження про неповну службову відповідність. А окремими статтями Кримінального Кодексу України передбачено їх кримінальну відповідальність.

На нашу думку, з точки зору організації системи управління можна виокремити також взаємопов'язані методи – субординації та координації. У межах внутрішньої структурної діяльності МЗС України у більшості випадків застосовуються субординаційні методи, коли рішення приймаються керівництвом одноосібно або регламентним шляхом і доводяться до виконання.

Вважаємо, що координування у внутрішній системі управління органів закордонних справ відбувається у межах координації МЗС України з іншими органами управління, зокрема через проведення міжвідомчої наради з питань

координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин; координування з громадськими установами та інституціями – залученням до процесу прийняття рішень сторонніх осіб, консультантів та громадськості.

Координування діяльності із громадськістю та надання громадських консультацій здійснюється в рамках роботи комітетів: Європейської інтеграції; співпраці з країнами СНД; безпекової політики; міжнародної економічної транскордонної співпраці; співпраці ООН та з іншими міжнародними організаціями тощо.

На нашу думку, координація у системі державного управління зовнішньополітичної діяльності МЗС України здійснюється шляхом: двостороннього співробітництва з міжнародними організаціями та державами, проведення міжнародних консультацій та переговорів, участі у міжнародних візитах, дипломатичного представництва; підготовки та підписання міжнародних договорів та документів тощо.

В Україні уже напрацьовано прецеденти позитивної консультативної взаємодії між органами влади та громадськістю для вирішення загальносуспільних питань у форматі регулярного Національного круглого столу «Порозуміння заради європейського майбутнього» (НКС), на якому за час засідань сформовано «План дії щодо реалізації європейського курсу України», проводилися дискусії щодо вимог єврокомісара Ш. Фюле для підписання угоди щодо асоціації а також експертні засідання щодо проблематики київських виборів у контексті Євроінтеграції тощо.

Крім вищенаведеного аналізу методів державного управління у галузі закордонних справ, застосовують ще такі методи як: планування, організації, контролю.

До методу планування державного управління у галузі закордонних справ належить планування зовнішньої політики, що містить у собі співробітництво з іншими країнами у різних сферах, а також участь у міжнародних організаціях тощо. Європейська інтеграція – ключовий пріоритет зовнішньої політики

України, який передбачає проведення системних реформ в усіх сферах життя відповідно до норм та стандартів ЄС [203].

До організаційних методів державного управління закордонними справами зараховують організацію діяльності дипломатичної служби та Міністерства Закордонних Справ. Організаційна структура МЗС включає міністра закордонних справ, його заступників та спеціального представника України з питань Близького Сходу та Африки. У структурі МЗС діють 17 департаментів, зокрема [209]: департамент Секретаріату Міністра; чотири територіальних департаменти; політичний департамент; департамент Європейського Союзу; департамент міжнародних організацій; департамент міжнародної безпеки та роззброєння; департамент зв'язків із закордонним українством та культурно-гуманітарного співробітництва; департамент економічного співробітництва; договірно-правовий департамент; департамент консульської служби; департамент з фінансово-адміністративних питань та діловодства; департамент персоналу; департамент інформаційної політики; департамент державного протоколу.

Міністерство закордонних справ забезпечує роботу в регіонах України, для чого створено та діють регіональні представництва в 6 регіонах України: представництво МЗС України у м. Львів; представництво МЗС України в м. Одеса; консульський пункт в Одеському морському торговельному порту; консульський пункт у міжнародному аеропорту м. Одеса; представництво МЗС України в м. Сімферополь; консульський пункт в міжнародному аеропорту м. Сімферополь.

Найбільш ефективним методом управління, який на теперішній час взято на озброєння багатьох країн, є метод стимулювання, який містить застосування позитивних заходів моральної і матеріальної винагороди для дипломатичних працівників, що стимулює краще виконання ними своїх посадових обов'язків.

Методи контролю, як уявляється, є засобом моніторингу внутрішньо управлінської ситуації, які реалізуються зовнішніми, внутрішньовідомчими та громадськими засобами, зокрема і членами громадської ради при МЗС України.

До елементів контролю, який забезпечує Громадська рада, належать обговорення, громадські директиви, експертні рекомендації, резолюції Громадської ради та офіційні заяви. Діяльність у сфері державного управління зовнішніми відносинами, окрім громадськості також забезпечує Президент України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України.

Отже, узагальнюючи систему методів, що найбільше застосовуються у галузі закордонних справ України, запропоновано визначити методи державного управління у галузі закордонних справ як інструмент, що являє собою сукупність способів, засобів (спеціальні інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив у державному управлінні закордонними справами) та прийомів (складові елементи форм реалізації методів управління у галузі закордонних справ, які застосовуються у конкретній ситуації) досягнення мети управління та є відображенням цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта управління (системи органів державного управління у галузі закордонних справ) на об'єкт управління (галузі закордонних справ), застосування яких спрямовано на розвиток зовнішньополітичної діяльності та дипломатичних відносин, інтегрування економіки у світове господарство, реалізацію стратегічних і геополітичних інтересів держави та забезпечення національної безпеки.

За характером впливу суб'єкта управління на об'єкт управління акцентовано увагу на методах прямого і непрямого впливу у галузі закордонних справ. При цьому зазначено, що до методів прямого впливу слід віднести адміністративно-правові (організаційно-розпорядчі) методи, а до методів непрямого (опосередкованого) впливу – соціально-психологічні методи (тобто засоби впливу, основу яких становлять дипломатичний і діловий протокол: рукостискання, ввічливість і такт, емоції, вербальні і невербальні засоби, міміка і жести, зовнішній вигляд, уміння ведення бесіди, підготовка до ділової бесіди, мовні стандарти тощо).

Проте, як уявляється, при використанні усіх вищенаведених методів управління, присутні елементи адміністративно-розпорядчого впливу, оскільки

застосування та виконання методів реалізується та контролюється суб'єктами управління – органами державної влади у галузі закордонних справ, діяльність яких є адміністративно-регламентованою та субординаційною. Усі методи управління є взаємопов'язаними і застосовуються системно на всіх стадіях управлінського процесу та напрямках впливу у галузі закордонних справ.

3.3. Контроль у галузі закордонних справ

Становлення України як незалежної та суверенної держави передбачає необхідність удосконалення державної політики, у тому числі у галузі закордонних справ, яка може бути здійснена тільки за наявності ефективно діючої системи органів управління закордонними справами та її службовців, що забезпечать функціонування усієї системи. Основне призначення державного управління у галузі закордонних справ полягає в забезпеченні практичної реалізації зовнішньої політики України, захисті інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та громадян за кордоном. Звичайно, її реалізація потребує запровадження відповідних заходів контролю, що можна вважати одним із основних елементів успішного проведення будь-яких реформ у державному управлінні, особливо у галузі закордонних справ.

Оскільки контроль у державному управлінні в галузі закордонних справ є своєрідною державною гарантією забезпечення дотримання законності та дисципліни у цій галузі, то спочатку слід розглянути природу контролю в державному управлінні. Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. За допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує

інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність до умов, що виникають, та попередити небажані наслідки [210].

Традиційно контроль розглядають як основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Він по праву вважається найважливішою складовою державного управління, адже без належної організації та здійснення контролю будь-яка діяльність державних органів не є можливою. На думку В.І. Стражева, контроль виконує допоміжну підфункцію в усіх функціях управління являє собою процес виявлення та усунення помилок, які виникають у функціональних діях з планування, обліку, аналізу та регулювання [210,151]. Із цим можна не погодитись, оскільки контроль – це одна із самостійних функцій управління, а не допоміжна; вона впливає на інші функції, їх змінює і навіть формує нові напрями управлінської діяльності.

Таким чином, під контролем у державному управлінні слід розуміти одну з найважливіших функцій, що дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, що поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [36, с. 343]; здійснювану усіма органами державної влади та їх посадовими особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися у господарську діяльність підконтрольного об'єкта [211, с. 159-166]. У цьому й має прояв багатоаспектна сутність контролю в державному управлінні.

Аналізуючи існуючі дефініції та природу контролю в державному управлінні, В.П. Остапович виокремлює властивості контролю:

- 1) він є підвидом соціального контролю, найбільш дієвим способом забезпечення законності та дисципліни у сфері державного управління;

2) суб'єктами здійснення є як державні, так і недержавні суб'єкт, їх посадові особи, а також усі керівники (начальники);

3) передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків;

4) дія контролю поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів;

5) питання контролю у сфері державного управління регламентуються як законодавчими, так і підзаконними актами;

6) однією з форм контролю є перевірка.

7) він має постійний характер, тобто присутній на всіх стадіях управлінського процесу [212, с. 35-39].

Питання контролю у галузі закордонних справ лише нещодавно привернуло до себе увагу, адже контроль за діяльністю органів управління закордонними справами, за виконанням дипломатичними працівниками своїх обов'язків та реалізації наданих прав у процесі проходження ними дипломатичної служби та його впливу на ефективність проходження дипломатичної служби, ніколи не ставав об'єктом дослідження.

Відповідно до ст. 4 Указу Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» це міністерство серед інших виконує повноваження щодо контролю за автентичністю текстів українською та іноземними мовами, за використанням органами дипломатичної служби України бюджетних коштів, за привілеями, що надаються закордонним дипломатичним установам України, їх персоналу та членам сімей персоналу, за діяльністю відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у сфері зовнішніх зносин тощо. Контрольні повноваження також має Міністр закордонних справ, який контролює виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів

України в апараті МЗС України, представництвах МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установах України.

Стаття 4 Розпорядження Президента України «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» встановлює, що глава дипломатичного представництва здійснює контроль за діяльністю усіх установ України, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі.

Отже, Міністерство закордонних справ України, Міністр закордонних справ та глави дипломатичних представництв є суб'єктами здійснення державного контролю. У той же час, відповідно до положень Закону України Про Кабінет Міністрів України Уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Міністерство закордонних справ України здійснює також керівництво діяльністю дипломатичних представництв України в іноземних державах. Таким чином, діяльність МЗС України є й об'єктом державного контролю.

Законодавство України встановлює, що МЗС України здійснює також керівництво діяльністю дипломатичних представництв України в іноземних державах і консульськими установами. Відразу постає питання, що є керівництво в державному управлінні, і чи можна вважати діяльність із керівництва такою, що містить у собі контрольні повноваження.

У літературі про управління фіксується тенденція розглядати управління як процес, що складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю. Керівництво, пов'язане з реалізацією підлеглими поставлених організації завдань, є видом діяльності, що «пронизує» усю систему управління: неможливо ефективно виконувати функції планування, організації, мотивації і контролю, якщо немає ефективного керівництва.

Керівництво є компонентом ефективного управління і являє собою діяльність керівника (начальника) для спрямування зусиль колективу, групи, особи на виконання загальних завдань організації [213].

Таким чином, можна дійти висновку, що керівництво спрямовано на виконання функцій управління, тобто і функції контролю також. Вважається за можливе, говорячи про здійснення МЗС України керівництва за діяльністю дипломатичних представництв та консульських установ, розглядати це як одну із форм здійснення контрольних повноважень.

Контроль за виконанням дипломатичним працівником як державним службовцем покладених на нього обов'язків та реалізацією наданих йому прав є обов'язковим елементом, що забезпечує функціонування інституту дипломатичної служби. Це пов'язано із загальним значенням контролю, яке він відіграє у сфері державного управління, державної служби, складовою частиною якої є інститут дипломатичної служби. Адже без контролю неможливо ні організувати належним чином роботу, ні отримати достовірну інформацію про результати її виконання.

Таким чином, можна вважати, що контроль за реалізацією правового статусу дипломатичних працівників являє собою організовану відповідно до законодавства діяльність суб'єктів контролю, спрямовану на встановлення результативності та ефективності проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби. Такий контроль здійснюється перш за все прямими, безпосередніми керівниками [214, 576]. Це продиктовано особливостями внутрішньої структури державного органу, яка базується на принципах централізації та ієрархічності [215, с. 384]. Звідси випливає, що нижчий управлінський рівень підпорядковується вищому управлінському рівню, звітує перед ним та виконує його вказівки і розпорядження. Усе це обумовило виникнення так званої пірамідальної структури управління [216, 160].

Кількість пов'язаних між собою зв'язками підпорядкованості рівнів може бути різною, оскільки кожен орган дипломатичної служби або інший державний орган, в якому працює відповідно до законодавства дипломатичний

працівник, має свою окремо визначену структуру. Окрім цього, на кількість таких рівнів впливає також і місце розташування того або іншого державного органу у загальній системі державних органів. Виходячи із цього, контроль може здійснюватися значною кількістю керівників. Тому, особливу увагу при розгляді питання контролю в державному управлінні у галузі закордонних справ слід приділити елементам, що будуть характеризувати його основні складові: суб'єкти та об'єкти контролю, засоби та заходи контролю.

Основними суб'єктами контролю є керівники дипломатичного працівника, з якими він перебуває у відносинах службової підлеглості. Такий контроль є найбільш ефективним, оскільки він є постійним, максимально повним, великим за обсягом та кваліфікованим. Суб'єктами контролю у цьому разі є особи, що володіють необхідним рівнем фахової підготовки та компетентності у питаннях дипломатичної служби та, у більшості випадків, особисто знайомі з дипломатичним працівником, діяльність якого контролюють, вони чітко уявляють собі обсяг та напрями контролю.

Проте, контроль лише керівниками дипломатичного працівника є недостатнім, тому він здійснюється також і відповідними органами дипломатичної служби, іншими державними органами. Наприклад, роботу дипломатичних працівників закордонних дипломатичних установ України контролює Міністерство закордонних справ, що впливає із його повноважень, визначених Законом України «Про дипломатичну службу» та положенням про Міністерство, яке затверджене Президентом України.

Крім цього, кожен дипломатичний працівник, як і будь-який державний службовець, незалежно від того, на якому б щаблі ієрархічної драбини він не стояв, у період коротко- або довготермінового відрядження повинен поважати законодавство, правила, традиції та звичаї країни перебування, норми протоколу та етикету, процедури щодо національного прапора країни перебування тощо.

У питанні належної організації контролю за виконанням дипломатичним працівником покладених на нього обов'язків та реалізацією наданих прав

важливим фактором є визначення об'єктів контролю, тобто того, на що спрямовано контрольну діяльність. У науковій літературі можна зустріти поділ об'єкта державного контролю на об'єкти макрорівня і об'єкти мікрорівня [217]. Об'єктами контролю на макрорівні є: діяльність, що порушує встановлені норми, правила, стандарти, діяльність з приводу прийняття незаконних управлінських рішень, актів управління. Основними об'єктами на мікрорівні є: дотримання вимог законодавства та службової дисципліни, дотримання строків виконання завдань, повнота та якість виконання завдань, дотримання норм службової етики.

Предметом контролю є відносини між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом із приводу дотримання (недотримання) ним стандартів (норм, правил) у здійсненні конкретних управлінських дій, прийняття управлінських рішень тощо, на яких спрямовуються контрольні дії.

Так, Закон України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки; не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця; виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців; дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів. Закон України «Про дипломатичну службу» встановлює, що одним із принципів діяльності дипломатичної служби є персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і додержання дисципліни. С.О. Кузніченко та О.М. Коропатов зазначають, що відповідальність є складовою частиною правового статусу органу держави і посади [208, с. 92].

Крім того, узагальнені стандарти і правила етичної поведінки державних службовців викладено у документі «Загальні правила поведінки державного службовця», де сказано, що «при прийнятті на державну роботу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі» та що «державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям

та завданням займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти» [218]. Мова тут іде про самоконтроль державного службовця, а сам державний службовець стає суб'єктом контролю.

Аналіз законодавства свідчить про те, що в різних нормативно-правових актах загалом контроль передбачається, але об'єкти контролю, а також заходи впливу, зокрема дисциплінарна відповідальність дипломатичних працівників, за результатами контролю повинні бути чітко визначені у Законі України «Про дипломатичну службу», особливо з урахуванням специфіки проходження дипломатичної служби, чого, на жаль, немає. Конкретизація ж положень Закону є можливою вже у підзаконних актах.

Отже, одним із заходів впливу в державному управлінні у галузі закордонних справ є дисциплінарна відповідальність дипломатичних працівників. Так, М.І. Іншин зазначає, що дисциплінарна відповідальність державних службовців настає у разі порушення ними правил службово-трудової поведінки, встановлених як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами, а також правилами внутрішнього трудового розпорядку [219, с. 32]. Згідно зі ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу» на працівників дипломатичної служби покладається дисциплінарна відповідальність за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення службових повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з перебуванням на дипломатичній службі, а також за вчинки, що ганьблять їх і дискредитують орган, в якому вони працюють.

Вищезазначений закон встановлює лише загальні підстави дисциплінарної відповідальності дипломатичних службовців, і тому, у процесі практичної діяльності з притягнення дипломатичних службовців до цього виду відповідальності слід звертатися до інших законодавчих актів, зокрема, до Кодексу законів про працю України.

Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, до працівників дипломатичної служби можуть

застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як затримка до одного року присвоєння чергового дипломатичного рангу, рангу державного службовця або у призначенні на вищу посаду, попередження про неповну службову відповідність.

Н.М. Вапнярчук пропонує розширити перелік дисциплінарних стягнень, виклавши їх у такому порядку: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, пониження в дипломатичному ранзі або в класному чині, пониження у посаді, звільнення.

Особливостями дисциплінарної відповідальності на дипломатичній службі є:

1. Наявність службової підлеглих. Дисциплінарне стягнення на працівника дипломатичної служби може бути накладене керівником структурного підрозділу Міністерства закордонних справ, його підвідомчої установи лише у випадках встановлення або підтвердження факту вчинення посадового проступку.

2. Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. Хоча, як наголошується в літературі, у чинному законодавстві про дипломатичну службу не надається визначення поняття «дисциплінарний проступок», проте його сутність зводиться до невиконання або неналежного виконання працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків. Отже, діяння вважається дисциплінарним проступком: якщо воно є протиправним, винним та якщо не виконано або неналежним чином виконано посадові обов'язки.

3. Особливий процесуальний порядок притягнення дипломатичного службовця до дисциплінарної відповідальності. Іншими словами для притягнення дипломатичного працівника до такої відповідальності є необхідним у належному порядку встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку, вини державного службовця, причини й умови, що сприяють вчиненню дисциплінарного проступку, характеру і розміру збитків.

4. Межі «дисциплінарної» влади чітко встановлюються правовими нормами.

5. Службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, має право оскаржити його до вищого органу. Це право передбачене й ст. ст. 8, 32, 55 та 56 Конституції України.

6. За один дисциплінарний проступок може бути накладено тільки одне дисциплінарне стягнення. Так, відповідно до ст. 61 Конституції України «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення».

Таким чином, можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність працівника дипломатичної служби являє собою сукупність заходів дисциплінарного впливу (стягнень) за протиправне, невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків (вчинення дисциплінарного проступку), застосовані керівником структурного підрозділу Міністерства закордонних справ або його підвідомчої установи до співробітника дипломатичної служби.

Важливе значення при аналізові контролю за виконанням дипломатичним працівником покладених на нього обов'язків та реалізацією наданих йому прав, має також і чітке визначення порядку його здійснення. Зазначеного можна досягти шляхом розроблення та прийняття нормативно-правового акта, в якому повинні бути детально визначені основні процедури здійснення контролю. Це забезпечить прозорість не тільки, але й демократичність та ефективність застосування зазначеної гарантії забезпечення реалізації правового статусу дипломатичних працівників.

Таким чином, через запровадження ефективних, законних, оперативних процедур контрольної діяльності можна буде досягти як результативності контрольної діяльності відповідних державних органів та посадових осіб, так і дотримання прав тих, чия робота перевіряється [220, с. 86-94]. До основних результатів, що забезпечать високий ступінь вірогідності прийняття правильних рішень за результатами такого контролю, слід віднести: 1) забезпечення якості

та повноти виконання завдань; 2) дотримання вимог законодавства та службової дисципліни; 3) забезпечення дотримання прав дипломатичних працівників, робота яких контролюється; 4) дотримання норм службової етики; 5) забезпечення дотримання вимог законодавства.

До засобів контролю також можна віднести передбачені чинним законодавством атестацію та щорічну оцінку дипломатичних працівників, які надають можливість здійснювати перевірку професійної компетентності, виконання дипломатичними працівниками покладених на них обов'язків і завдань, реалізації наданих прав, професійних досягнень дипломатичного працівника.

Відповідно до Положення про проведення атестації державних службовців [221], атестація дипломатичних працівників проводиться раз на три роки. У Положенні зазначається, що з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до законодавства.

Атестованими вважаються державні службовці, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді, або відповідають займаній посаді за певних умов. За результатами атестації керівник видає відповідний наказ (розпорядження). Зміна керівника або складу державного органу не може бути підставою для проведення позачергової атестації державних службовців.

Рішення про переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається керівником у двомісячний термін з дня атестації. Прийняття такого рішення після закінчення зазначеного терміну не допускається. Час хвороби державного службовця, а також перебування його у відпустці до цього терміну не зараховується.

Державний службовець, визнаний за результатами атестації таким, що не відповідає займаній посаді, звільняється з роботи відповідно до Кодексу законів про працю України. Рішення керівника, прийняті за результатами атестації, можуть бути оскаржені до суду.

У період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням дипломатичної служби та професійними досягненнями дипломатичних працівників щороку проводиться оцінка виконання дипломатичними працівниками покладених на них завдань і обов'язків, основним завданням якої є здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців шляхом перевірки якості їхньої діяльності відповідно до посадових інструкцій.

Закон України «Про державну службу» зазначає, що результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Зазначена оцінка здійснюється відповідно до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [222]. Вона проводиться для поліпшення добору і розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, планування кар'єри, удосконалення процесу планування та організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому, виявленні організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій.

Щорічна оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків

роботи за рік. Порядок проведення щорічної оцінки в окремому державному органі визначається керівником відповідного органу з урахуванням загального порядку та особливостей кожного державного органу. Оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків проводиться у період між атестаціями безпосередніми керівниками (керівниками структурних підрозділів) у січні – лютому місяці за підсумками минулого року.

З урахуванням особливостей державного органу термін оцінювання може бути продовжений до двох місяців або встановлено інший період.

Щорічна оцінка у разі відсутності безпосереднього керівника (хвороба, довготривале відрадження тощо) або якщо безпосередній керівник працює неповний звітний рік, проводиться заступником керівника структурного підрозділу, а в разі відсутності такої посади – керівником вищого рівня. Не підлягають щорічному оцінюванню вагітні жінки, державні службовці патронатної служби та державні службовці, призначені на посаду у звітному періоді. Щорічна оцінка виконання керівником державного органу покладених на нього обов'язків і завдань здійснюється керівником органу вищого рівня.

Кадрова служба аналізує та узагальнює результати щорічної оцінки і готує проекти відповідних рішень із питань кадрового менеджменту. Указані висновки враховуються при складанні річних планів роботи з кадрами, визначенні щорічної та перспективної потреби у кадрах, формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, плануванні їх кар'єри.

Результати щорічної оцінки мають враховуватися під час атестації державних службовців, розгляді питань просування по службі, присвоєнні чергового рангу, установленні передбачених законодавством грошової винагороди, надбавок, премій або змін їх розміру, при вирішенні питання щодо продовження терміну перебування на державній службі, формуванні кадрового резерву та інших питань проходження державної служби.

Результати атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків заносяться до особової справи державного службовця. Вони розглядаються під час вирішення питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством надбавок або зміни їх розміру, а також інших питань проходження державної служби. Ці результати беруться до уваги кадровою службою відповідного державного органу також під час проведення планомірної ротації кадрів на окремих посадах державних службовців.

Таким чином, можна дійти до висновку, що метою проведення атестації та щорічної оцінки є підвищення ефективності роботи дипломатичних працівників та відповідальності за доручену справу, оцінка результатів роботи, ділових та професійних якостей, виявлених дипломатичними працівниками під час виконання службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками органів дипломатичної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, поліпшення добору і розстановки кадрів, розвиток ініціативи і творчої активності дипломатичних працівників, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, планування кар'єри, удосконалення процесу планування та організації діяльності як дипломатичного працівника, так і органу дипломатичної служби в цілому, виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналіз виконання посадових інструкцій.

Однак слід зазначити, що серед вищезазначеного, лише професійні якості, тобто компетентність, є головним, домінантним фактором успішного та ефективного проходження дипломатичної служби, реалізації дипломатичними працівниками свого правового статусу, оскільки тільки компетентні та кваліфіковані, належним чином підготовлені до дипломатичної служби особи можуть на необхідному рівні виконувати покладені на них обов'язки та реалізовувати надані їм права. Так, у французькому законодавстві існують

лише три підстави звільнення з державної служби: вихід на пенсію, позбавлення (відмова) від громадянства та професійна некомпетентність [223, с. 190-201].

Тому, під час атестації та щорічної оцінки дипломатичних працівників має проводитися перш за все оцінка їх професійної компетентності, під якою необхідно розуміти професійні якості, відповідний рівень професіоналізму дипломатичного працівника, що означає наявність достатнього досвіду професійної діяльності та необхідних знань, які дозволяють дипломатичному працівникові якісно та ефективно реалізовувати свій правовий статус, тобто успішно проходити дипломатичну службу.

Вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади державної служби досить детально визначено у законодавстві. Очевидно, що важливими факторами успішного проходження дипломатичної служби, які впливають і на професійні якості та які необхідно враховувати під час атестації та щорічної оцінки, є також особисті якості дипломатичного працівника, необхідні йому для якісного виконання функціональних обов'язків і роботи в колективі. Такими якостями, на думку О. Сторожука, мають бути: уміння працювати без порушення законодавства; комунікабельність; принциповість; ділова сміливість, можливість самостійно приймати рішення у межах своїх повноважень; можливість критично мислити й оцінювати ситуацію, аналізувати проблеми, що виникають; вміння враховувати пропозиції і думки інших людей, радитися; організованість, акуратність, зібраність; відповідальність за виконання справи; уміння знаходити вихід із складної ситуації; уміння об'єктивно оцінювати свої дії; прояв інтересу до роботи; передбачати конфліктні ситуації та вміння їх вирішувати. Із цього стає зрозумілим, що дипломат повинен володіти зазначеними якостями та постійно працювати над їх удосконаленням.

На особливу увагу заслуговує регулювання цієї проблеми за кордоном. Так, Закон Республіки Таджикистан «Про дипломатичну службу» [224] вказує, що до кола питань, які регулюють діяльність дипломатичної служби, належить

участь у протокольному забезпеченні міждержавного обміну на вищому та найвищому рівнях, а також здійсненні контролю за дотриманням дипломатичних і консульських привілеїв та імунітетів. Інша норма говорить про те, що дипломатична служба «в межах своїх компетенцій здійснює контроль за діяльністю обслуговуючих їх установ», що свідчить про відсутність схожої норми в законодавстві України.

У Законі Республіки Молдова «Про дипломатичну службу» [225] виокремлюється стаття, що регламентує діяльність з ревізії та контролю дипломатичних представництв і консульських установ. Так, ст. 8 згаданого Закону вказує, що з метою перевірки порядку здійснення дипломатичними представництвами та консульськими установами Республіки Молдова своїх функцій, організації їх діяльності та використання ними технічних, матеріальних і фінансових коштів, а також з метою контролю дотримання цими установами розпоряджень організаційного характеру, службових регламентів, актів трудового законодавства та інших нормативних актів, у тому числі що стосуються умов життя їх персоналу, міністр закордонних справ і європейської інтеграції може з власної ініціативи або на вимогу компетентних установ або члена персоналу установ дипломатичної служби розпорядитися про інспектування дипломатичних представництв і консульських установ. Воно здійснюється службою внутрішнього аудиту, за необхідності – спільно з іншими фахівцями Міністерства закордонних справ і європейської інтеграції». Із цього випливає, що ініціатором проведення перевірки може бути Міністр закордонних справ. Однак, ця перевірка здійснюється окремим, спеціально створеним, органом – службою внутрішнього аудиту, що актуальним є і для України.

Не менш вагомим є досвід Республіки Киргизії, де в Кодексі етики співробітників дипломатичної служби [226] прописано норми щодо органів, які мають право здійснювати контроль за дотриманням законодавства про державну службу та етики співробітників дипломатичної служби, а саме створення Комісії з етики.

Підсумовуючи зазначене щодо контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ, можна стверджувати, що він є достатньо ефективною державною гарантією забезпечення реалізації правового статусу дипломатичних працівників, а відповідно й підвищення ефективності проходження дипломатичної служби. Саме засоби контролю спонукають дипломатичних працівників до добросовісної роботи, належної реалізації їх правового статусу, тобто виконання своїх обов'язків та реалізації наданих прав, які є основними елементами цього статусу.

Контроль є обов'язковою та необхідною умовою як для забезпечення належного проходження дипломатичної служби, так і для ефективного функціонування інституту дипломатичної служби взагалі.

Таким чином, можна надати контролю в державному управлінні у галузі закордонних справ, а саме за реалізацією дипломатичним працівником його правового статусу, тобто виконанням передусім покладених на нього обов'язків та реалізацією наданих йому прав, таке визначення: це організована відповідно до чинного законодавства діяльність суб'єктів контролю, спрямована на встановлення результативності та ефективності виконання дипломатичним працівником своїх посадових завдань та функцій.

Основними суб'єктами контролю є прямі та безпосередні керівники, а також відповідні державні органами.

Питання здійснення контролю проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби, у тому числі щодо об'єктів контролю, заходів впливу за результатами контролю, атестації та щорічної оцінки дипломатичних працівників, врегульовані переважно загальними, підзаконними нормативно-правовими актами, які стосуються усієї державної служби, тоді як з урахуванням важливості контролю та особливостей проходження дипломатичної служби вони повинні бути предметом регулювання Закону України «Про дипломатичну службу» з конкретизацією його положень в окремих підзаконних актах.

Особливу увагу, з використанням запропонованого у науковій літературі поділу об'єкта державного контролю на об'єкти макрорівня та об'єкти мікрорівня акцентовано на тому, що: 1) на макрорівні об'єктами контролю у сфері державного управління у галузі закордонних справ є: а) діяльність суб'єктів управління у відповідній сфері, яка порушує встановлені норми, правила, стандарти; діяльність із приводу прийняття незаконних управлінських рішень, актів управління; 2) на мікрорівні об'єктами контролю у сфері державного управління у галузі закордонних справ є: дотримання вимог законодавства та службової дисципліни, дотримання строків виконання завдань, повнота та якість виконання завдань, дотримання норм службової етики тощо.

На макрорівні суб'єктами здійснення державного контролю є Кабінет Міністрів України (загальні контрольні повноваження), Міністерство закордонних справ України (контроль за: використанням органами дипломатичної служби України бюджетних коштів; реалізацією заходів щодо запобігання корупції в органах дипломатичної служби, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління міністерства, тощо), Міністр закордонних справ України (контроль за виконанням Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України в апараті МЗС України, представництвах МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установах України тощо) та глави дипломатичних представництв (контроль за діяльністю усіх установ України, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі). Водночас, діяльність Міністерства закордонних справ України, глави дипломатичних представництв є й об'єктом державного контролю. На мікрорівні контроль у галузі закордонних справ організовано відповідно до чинного законодавства, а діяльність суб'єктів контролю спрямовано на встановлення результативності та ефективності виконання дипломатичним працівником своїх посадових завдань та функцій. До засобів контролю також слід віднести передбачені чинним законодавством щорічну

оцінку діяльності дипломатичних працівників, які дають можливість здійснювати перевірку професійної компетентності, виконання дипломатичними працівниками покладених на них обов'язків і завдань, професійних досягнень дипломатичного працівника.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження вирішено наукове завдання, яке полягало у комплексній характеристиці процесів державного управління у галузі закордонних справ, визначенні ролі суб'єктів управління закордонними справами та шляхів удосконалення організації їх діяльності на підставі всебічного аналізу наукових напрацювань, чинного законодавства та практики його застосування.

1. Запропоновано державне управління у галузі закордонних справ у «широкому» розумінні визначити як системну діяльність державних органів та посадових осіб, публічних діячів у межах встановленої компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, пов'язану з формуванням та реалізацією зовнішньої політики держави, а також із здійсненням зовнішніх функцій держави. Державне управління у галузі закордонних справ у «вузькому» розумінні визначено як системну виконавчо-розпорядчу та сервісно-забезпечувальну діяльність державних органів та посадових осіб, у тому числі спеціально створених органів управління закордонними справами (посадових осіб), що можуть бути розташованими як на території України, так і за її межами, у межах їх компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, змістом якої є реалізація зовнішньої політики, законодавчих актів і надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ.

2. Об'єкт державного управління у галузі закордонних справ слід розглядати в елементно-структурному та функціональному аспектах. Об'єктом державного управління у галузі закордонних справ у функціональному аспекті є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності: 1) відносини України з іншими державами, а також з міжнародними та міжурядовими організаціями, у тому числі з постійними представниками та представництвами відповідних держав; 2) управлінські відносини, що виникають між суб'єктами управління у галузі закордонних справ; 3)

відносини, що складаються з громадянами України, які перебувають за кордоном; 4) відносини України з іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями, що перебувають як на території України, так і за її межами – охоплюються поняттями «візова» та «міграційна» політика. В елементно-структурному аспекті об'єктом державного управління у галузі закордонних справ є фізичні та юридичні особи, органи публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності, або які є учасниками: фізичні особи, у тому числі громадяни України (зокрема, ті, що перебувають за кордоном), іноземці та особи без громадянства, біженці (у контексті здійснення міграційної та візової політики); юридичні особи, об'єднання фізичних осіб – у тому числі представництва іноземних держав та організацій на території України; спеціалізовані органи державної влади України, що безпосередньо здійснюють діяльність у галузі закордонних справ – також стають об'єктом державного управління у відповідній сфері.

3. Галузь закордонних справ є самостійною та комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері. Це поєднання системи суспільних відносини, які складаються у галузі здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності. Особливе місце, яке посідає галузь закордонних справ у системі державного управління, обумовлено притаманними лише цій галузі ознаками: управлінську діяльність у рамках галузі закордонних справ спрямовано на досягнення зовнішньополітичних цілей держави та виконання зовнішніх функцій держави; об'єктом державного управління закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності – суспільних відносин не тільки національного, але й міждержавного та міжнародного рівнів; правовий статус, діяльність та функції суб'єктів управління закордонними справами врегульовано як нормами національного, так і міжнародного права; на

здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав; деякі управлінські дії та рішення необхідно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

4. Повноваження, якими наділяється Президент України у галузі закордонних справ, формують його прерогативу у визначенні основ зовнішньої політики та контролі за її реалізацією. Повноваження Президента у галузі закордонних справ поділено на дві групи: 1) повноваження, притаманні Президентові як голові держави: формування кадрового складу та створення органів управління у відповідній галузі, у т.ч. призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; законотворча ініціатива, видання актів; 2) повноваження, притаманні Президентові як особі, що представляє державу у міжнародних відносинах: визнання іноземних держав, ведення переговорів та підписання (укладення) договорів, безпосереднє представництво України шляхом здійснення офіційних візитів.

5. Обґрунтовано, що поняття «дипломатична служба» слід розглядати як багатоаспектне явище, яке є: інструментом здійснення зовнішньої політики, одним з елементів системи організаційних засад державного управління у галузі закордонних справ; діяльністю, спрямованою на реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній діяльності та завдань дипломатії; системою органів публічного управління, а також сукупністю політичних та адміністративних посад, створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (організаційноструктурний аспект); професійною діяльністю громадян України на державно-політичних та адміністративних посадах у спеціалізованих органах дипломатичної служби (Міністерство закордонних справ України, представництво Міністерства закордонних справ України на території України,

закордонні дипломатичні установи України), пов'язаною з державним управлінням у галузі закордонних справ (службовий аспект); правовим інститутом (сукупністю правових норм, що регулюють державно-службові відносини, які складають у зв'язку із вступом, проходженням, припиненням дипломатичної служби) адміністративного і міжнародного права.

6. Форма державного управління у галузі закордонних справ, з одного боку, є зовнішнім вираженням управлінської діяльності і має прояв у юридичному та неюридичному (матеріально-технічному та організаційному) змістові, та служить для досягнення цілей та мети управлінської діяльності – забезпечення національних інтересів держави у зовнішньополітичній сфері (формальний аспект), з іншого – є складовою діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у галузі закордонних справ (змістовний аспект). Особливістю форм державного управління у галузі закордонних справ є використання таких видів: листування офіційного чи напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав, які належать до правових, оскільки спричиняють настання юридичних наслідків.

7. Методи державного управління закордонними справами – це складові частини управлінського механізму – інструменти, що являють собою сукупність способів, засобів та прийомів досягнення мети управління та є відображенням цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта управління (системи державного управління у галузі закордонних справ) на об'єкт управління у галузі закордонних справ, застосування яких спрямовано на розвиток зовнішньополітичної діяльності та дипломатичних відносин, інтегрування економіки у світове господарство, реалізацію стратегічних і геополітичних інтересів держави та забезпечення національної безпеки. Засоби державного управління у галузі закордонних справ можна визначити як спеціальні інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив у державному управлінні закордонними справами. Прийоми державного управління у галузі закордонних справ – це складові елементи форм реалізації методів управління у

галузі закордонних справ, які застосовуються у конкретній ситуації. За характером впливу суб'єкта управління на об'єкт управління виокремлюють методи прямого та непрямого впливу у галузі закордонних справ. До методів прямого впливу варто віднести правові та адміністративні методи (організаційно-розпорядчі), а до методів непрямого (опосередкованого) впливу – соціально-психологічні методи.

8. Контроль у галузі закордонних справ здійснюється на макрорівні та мікрорівні: 1) об'єктами контролю на макрорівні є: діяльність, що порушує встановлені норми, правила, стандарти, діяльність із приводу прийняття незаконних управлінських рішень, актів управління; 2) об'єктами контролю на мікрорівні є: дотримання вимог законодавства та службової дисципліни, дотримання строків виконання завдань, повнота та якість виконання завдань, дотримання норм службової етики. На макрорівні контроль здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України, Міністр закордонних справ України та глави дипломатичних представництв. При цьому, діяльність Міністерства закордонних справ України, а також підпорядкованих йому органів, є й об'єктом державного контролю. Контроль на мікрорівні являє собою організовану відповідно до законодавства діяльність суб'єктів контролю, спрямовану на встановлення результативності та ефективності проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби.

9. Запропоновано внести такі зміни до чинного законодавства України:

1) до Закону «Про Кабінет Міністрів України»

а) викласти частину 3 статті 25 у такій редакції:

«3. Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини 1 статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

У разі не скріплення своїм підписом Прем'єр-Міністром України такого акта у визначений цим Законом строк, такий акт вважається погодженим Прем'єр-Міністром України. Нескріплення своїм підписом Міністра закордонних справ України, відповідального за акт Президента України, внаслідок його незгоди є підставою для розгляду Верховною Радою України питання про відставку відповідного Міністра»;

б) доповнити статтю 46 частиною 11 і викласти її у такій редакції:

«11. У засіданнях Кабінету Міністрів України можуть брати участь представники засобів масової інформації, окрім випадків проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України»;

в) доповнити статтю 46 частиною 12 і викласти її у такій редакції:

«12. У виняткових випадках, у разі обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України питань, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають публічному обговоренню, може проводитися закрите засідання Кабінету Міністрів України.

Рішення про проведення закритого засідання Кабінету Міністрів України приймає Прем'єр-міністр України, або інша особа, яка головує на засіданні, згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Порядок проведення закритих засідань Кабінету Міністрів України встановлюється розпорядженням Кабінету Міністрів України»;

2) до Закону України «Про дипломатичну службу»:

а) доповнити частину 1 ст. 6 Закону України переліком закордонних дипломатичних установ України;

б) частину 2 статті 9 викласти у такій редакції:

«Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту із ступенем не нижче магістра, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження»;

в) доповнити ст. 9 частиною 10 і викласти у такій редакції:

«Особи призначаються на дипломатичну службу безстроково».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабушевич Т.А. До питання про історичні традиції української дипломатії у відносинах з країнами Центральної та Східної Європи. *Наук. вісник ДСА України*. 1998. Вип. 1. С. 34–36.
2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи. упоряд. В.П. Тимощук. Київ: Факт, 2002. 100 с.
3. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України: навч. посіб. : у 2 т.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т.1: Загальне адміністративне право. 320 с.
4. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / АЗІ Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
5. Административное право Украины: учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2004. 880 с.
6. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3 вид., перероб. та допов. Київ: Атіка, 2011. 624 с.
8. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 21 с.
9. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24 – 30.
10. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін-юре, 1997. 48 с.

11. Адміністративне право України: академ. курс: підручник: у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк ; голова редколегії В.Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1: Заг. част. 592 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
13. Живарев В.Е. Международное право. Москва: МИЭМП, 2010. 135 с.
14. Зорин В.А. Основы дипломатической службы. 2-е изд., испр. и допол. Москва: Междунар. отнош., 1977. 368 с.
15. Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби: навч. посіб. Київ: Либідь 2004. 248 с.
16. Международное публичное право: учебник под ред. К.А. Бекяшева. Москва: ТК Велби, Из-во Проспект, 2003. 640 с.
17. Тимченко Л.Д., Кононенко В.П. Міжнародне право: підручник. Київ, 2012. 631 с.
18. Міжнародне право: навч. посіб. за ред. М.В. Буроменського. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 336 с.
19. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право: підруч. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Знання. 2006. 372 с.
20. Сардачук П.Д., Кулик О.П. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навч. посіб. Київ: Україна, 2001. 176 с.
21. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Видав. Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
22. Музика А.І. Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009, 198 с.
23. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Знання, 2008. 295 с.
24. Дипломатична служба: правове регулювання: навч. посіб. Київ: Либідь, 2007. 224 с.

25. Лященко Т.М. Правовий статус дипломатичних представництв. монографія. Київ: 2008. 214 с.
26. Овсій І.О. Зовнішня політика України. Від давніх часів до 1944 року: навч. посіб. Київ, 1997.
27. Руденко Г.М. Україна дипломатична. Київ, 1999. 302 с.
28. Руденко Г.М. Основи дипломатичного протоколу. Київ: Бліц-Інформ, 1996. 184 с.
29. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика і безпека України. Людина – Суспільство – Держава – Міжнародні структури : монографія. Рада нац. безпеки і оборони України. Київ : НІПМБ, 2004. 351 с.
30. Гончарова А.О. Дипломатична служба, як складова частина державної служби : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2011_1/doc/5/04.pdf .
31. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
32. Биркович Т.І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2007. 187 с.
33. Битяк Ю.П., Богуцкий В.В., Гаращук В.Н. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и допол. учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
34. Блищенко И.П., Дурденевский В.Н. Дипломатическое и консульское право. Москва: Изд-во ИМО, 1962. 480 с.
35. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків. 2000. 33 с.
36. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб.; за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
37. Державне управління: теорія і практика за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

38. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. №2. 2011. с. 10-14.

39. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2004. 38 с.

40. Collins English Dictionary – Complete & Unabridged 10th Edition: <http://dictionary.reference.com/browse/foreign+affairs> .

41. The American Heritage. Dictionary of the English Language, Fourth Edition copyright : <http://dictionary.reference.com/browse/foreign+affairs> .

42. Колісніченко Н. Політика і державне управління як соціальні феномени. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 1 (12) : [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12knmusf.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12knmusf.pdf) .

43. Рябченко О.П. Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації їх змісту. *Право України*. 2014. № 3. с. 12-16.

44. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 43. с. 166-175.

45. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посіб. 3-те вид. Київ: Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с.

46. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. : <http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=24072> .

47. Візова політика. Інформація з офіційного веб-сайту Представництва Європейського Союзу в Україні: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/travel_to_eu/visa_code/visa_code_uk.ht.

48. Сушко І. Візова лібералізація: не фініш, але півшляху. *Дзеркало тижня*. 2014. 22 травня : <http://gazeta.dt.ua/internal/vizova-liberalizaciya-ne-finish-ale-pivshlyahu-.html> .

49. Герасимович А.М., Алексеєнко М. Д., Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз банківської діяльності: підруч. Київ: КНЕУ, 2004. 599 с.
50. Бондаренко К.В. Особливості державного управління закордонними справами. *Право і суспільство*. № 5. 2014. С. 63-67.
51. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 347 с.
52. Административно-процессуальное право: Словарь терминов и понятий. сост.: В.В. Степанюк. Орёл: Орловский юридический ин-т МВД России, 2010. 172 с.
53. Алексеев С.С. Общая теория права. Москва: Юрид. лит. 1982. Т. 2. 360 с.
54. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України. 2-е вид, перероб. і допов. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
55. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
56. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_048 .
57. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_047 .
58. Про заходи, пов'язані із запровадженням Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України : Указ Президента України від 26.05.2017 р. Дата оновлення 26.05.2017 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1462017-21970> (дата звернення: 16.01.2018 р.).
59. Ріяка В.О. Дипломатичний протокол : навч. посіб. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2006. 134 с.

60. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. Дата оновлення 07.01.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

61. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. Дата оновлення 07.01.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

62. Кодекс Торговельного мореплавства: Кодекс України від 23.05.1995 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

63. Митний Кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення 03.12.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

64. Адміністративне право України: навч. посіб. для дист. навч. Київ: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.

65. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богуцький В.В. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2013. 656 с.

66. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: КНТ. Харків: Бурун і К. 2011. 680 с.

67. Макаренко О.Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 237 с.

68. Про основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. (втратив чинність) Дата оновлення 20.07.2010 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

69. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1.07.2010 р. Дата оновлення 30.11.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

70. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. Дата оновлення 20.07.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

71. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. Дата оновлення 11.10.2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2728-14> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

72. Україна в міжнародних відносинах. Енциклопедичний словник-довідник. Вип. 2. Предметно-тематична частина: Д–І / відп. ред. М. М. Варварцев. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2010. 252 с.

73. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення 15.11.2017 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

74. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. Дата оновлення 01.10.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

75. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. Дата оновлення 27.09.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

76. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2011 р. Дата оновлення 25.06.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2491-14> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

77. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Закон України від 23.04.1999 р. Дата оновлення 28.12.2015 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/613-14> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

78. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення 03.01.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

79. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

80. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору: Хартія від 09.07.1997 р. Дата оновлення 09.07.1997 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_002 (дата звернення: 16.01.2018 р.).

81. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Пакт від 16.12.1966 р. Дата оновлення 19.10.1973 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 16.01.2018 р.).

82. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. Дата оновлення 02.12.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2004. № 45. с. 499. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

83. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення 01.01.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 38. с. 385. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

84. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.04.2011 р. (втратив чинність) Дата оновлення 31.08.2017 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/2011> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

85. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. Дата оновлення 11.10.2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2728-14> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

86. Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні : Указ Президента України від 10.06.1993 р. Дата оновлення 10.06.1993 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198/93> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

87. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. Дата

оновлення 01.10.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2004. № 29. с.367. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

88. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 : Указ Президента України від 28.04.2004 р. (втратив чинність) Дата оновлення 10.07.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493/2004> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

89. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Одеса, 2012. 39 с.

90. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення 06.10.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

91. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення 31.12.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

92. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

93. Калинин С.А. О пределах правовой интеграции. *Молодь у юридичній науці*: зб. тез Міжнар. наук конф. молодих вчених «Четверті осінні юридичні читання». Ч.1. Хмельницький: Вид-во Хмельн. ін-ту регіон. управл. та права, 2005. С. 46-48.

94. Гладенко В. Місце органів державної влади в процесах Євроатлантичної інтеграції України. *Сучасна Українська політика: політика і політологія про неї*. 2009. № 3. С. 194–200.

95. Барабаш Ю. Проблеми взаємодії Президента та Уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики в Україні: Конституційно-правовий аналіз. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1. С. 75-84.

96. Макаренко О.Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ. 2009. 22 с.

97. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави. *Право України*. 2009. № 10. С. 38–56.

98. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К-М. 792 с.

99. Про Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 р. Дата оновлення 15.12.2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3547-15> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

100. Жияєв І. Послання Президента України як інструмент державної політики. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1. С. 24-33.

101. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 19.09.1996 р. Дата оновлення 20.07.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/96> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

102. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2013. 576 с.

103. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

104. Адміністративне право України : підручник. за заг. ред. проф. Коломосьць Т. О. Київ : Істина, 2008. 216 с.

105. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України. Київ: Укр. центр політ. менеджменту, 2004. 159 с.

106. Рибалка Н.О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

107. Величко Д.С. Роль Президента України у сфері реалізації зовнішньої політики України : на шляху до підписання угоди між Україною та Європейським Союзом. [file:///D:/UPLOAD/Nzizvru_2013_6_7%20\(6\).pdf](file:///D:/UPLOAD/Nzizvru_2013_6_7%20(6).pdf).

108. Історія та традиції зовнішньополітичної служби України: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/history>.

109. Положення про Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів : Указ Президента України від 19.06.2013 р. Дата оновлення 19.06.2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/334/2013> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

110. Бевзенко В.М. Форми участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Реформування адміністративного права : перспективи та сьогодення* : матеріали роботи круглого столу (м. Одеса, 7 листоп. 2008 р.). Одеса : ОДУВС, 2009. 74 с. С. 14–26.

111. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 р. (втратив чинність) Дата оновлення 10.07.2015 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/615/98> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

112. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту Президентства в Україні : монографія. Харків: Ксілон, 2001. 278 с.

113. Гошовський В.С. Удосконалення діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в Україні : <http://www.jlaw.snu.edu.ua/editions/?lid=38&lang=ua>.

114. Конституція України про компетенцію Президента, Верховної Ради, Уряду України в сфері зовнішніх зносин та ін.: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/39.htm>.

115. Державні органи зовнішніх зносин : <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/82.htm>.

116. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. Дата оновлення 01.01.2018 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

117. Питання діяльності урядових комітетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2005 р. Дата оновлення 18.07.2007 р. URL:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1020-2005-%D0%BF>. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

118. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. Дата оновлення 03.10.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

119. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. Дата оновлення 12.12.2014 р. Дата URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

120. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. Москва : Политиздат, 1981. 434 с.

121. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. Москва : Юрид. лит., 1980. 256 с.

122. Голубь В.В. Державно управлінська взаємодія у контексті розвитку концепцій державного менеджменту. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 2(8). С. 27-36.

123. Тодика Ю.М., Журавський В.С. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ, 2002. С. 410-415.

124. Федчишин С.А. Система органів управління закордонними справами України (загальні підходи). *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2009. Вип. 45. С. 144-151.

125. Пасько С.О. Функції прем'єр-міністра України : conferences.neasmo.org.ua/node/1260.

126. Задихайло Д.Д. Уряд України та регіональна політика держави (конституційно-правові аспекти). *Вісник Академії правових наук України*. – 2009. № 4. С.71-78.

127. Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2008 р. – втратило чинність. Дата оновлення 30.01.2008 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/195-2008-%D1%80> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

128. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2010 р. Дата оновлення 02.06.2010 р. UURL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/397-2010-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018 р.).

129. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247026743&cat_id=244866718

130. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2013. 576 с.

131. Сорока С.В. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави. [www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ssvkrd.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf).

132. Іващенко В.І. Про деякі аспекти правового статусу Кабінету Міністрів України. *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Київ, 2001. Вип. 12. С. 343-348.

133. Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 р. Дата оновлення 08.07.2015 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/61-2003-п> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

134. Рада експортерів при Міністерстві закордонних справ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/export-council>.

135. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Знання, 2009. 118 с.

136. Коліушко І.Б., Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 28 с.

137. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2003 р. Дата оновлення 17.03.2003 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-03> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

138. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 р. Дата оновлення 04.02.2005 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-05/card3#Files> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

139. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. Дата оновлення 16.01.2008 р. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1064.1176.0>. (дата звернення: 16.01.2018 р.).

140. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2008 р. Дата оновлення 24.12.2008 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0005120-08> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

141. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. Дата оновлення 31.08.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

142. Коментар МЗС щодо резолюції Європейського Парламенту від 13 березня 2014 року «Вторгнення Росії в Україну» : <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/697-komentar-mzs-shhodo-rezolyuciji-jevropejsykogo-parlamentu-vid-13-bereznia-2014-rokuvtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu>

143. Про кількісний склад колегії Міністерства закордонних справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.1996 р. Дата оновлення 18.04.1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/433-96-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018 р.).

144. Щодо шляхів вдосконалення організації роботи в галузі економічної дипломатії: стратегічні аспекти. Аналітична записка: <http://www.niss.gov.ua/articles/975/>.

145. Діяльність органів виконавчої влади з реалізації зовнішньої політики держави : XI Міжвідомча нарада з питань координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : <http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/p662-zbirnuk-2010.pdf>.

146. Основні функції дипломатичних представництв і засоби їх виконання: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/56.htm>.

147. Коропатов О.М. Деякі аспекти Закону України «Про державну службу». *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Одеса, 12 жовт. 2016 р.). Одеса : ОДУВС, 2016. С. 31.

148. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : Розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. Дата оновлення 22.10.1992 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/166/92-%D1%80%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

149. Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних організацій в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 р. Дата оновлення 02.11.2017 р.

URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/146-95-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

150. Лора Річі Доусон. Комерційна дипломатія: торговельна політика і право : навч. посіб., Львівський нац. ун-т ім. І. Франка, Центр торговельної політики та права. Львів : Астролябія, 2005. 519 с.

151. Ярошко О.З. Започаткування діяльності дипломатичних представництв України. Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісник: зб. наук. праць. Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Українська АН. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2013. Вип. 72 (№5). С. 873-877.

152. Нейматова А.Я. Роль и место МИД в деле улучшения имиджа страны за рубежом. <http://mir-politika.ru/1385-rol-i-mesto-mid-rossii-v-dele-uluchsheniya-imidzha-strany-za-rubezhom.html>.

153. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: адміністративно-правові аспекти організації та діяльності. С. А. Федчишин // *Форум права*. 2008. № 2. С. 453-457.

154. Родик Г.Ю. Механізми дипломатії як фактор несилового управління конфліктами. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Миколаїв. Серія «Політологія», 2012. № 192. С. 127-131.

155. Денисов А.В., Кулешов И. В. Место дипломатической службы в системе государственной службы РФ. *Научный вестник Уральской академии государственной службы*. 2009. № 4. С. 14.

156. Watson A. Diplomacy: the Dialog Between States. Routledge, 1982. 239 p.

157. Агеев О.В., Колобов О.А., Корнилов А.А., Устинкин С.В., Хохлышева О.О. Дипломатическая служба: Российский стандарт. учеб. пособ. Н. Новгород: Изд-во ИФ ННГУ, 2000. 150 с.

158. Лозінська С.В. Використання діяльності почесних консулів в роки незалежності України. *Університетські наукові записки*. 2002. № 1. С.142-146.

159. Про Консульський статут України : Указ Президента України від 02.04.1994 р. Дата оновлення 21.05.2002 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/127/94> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

160. Про затвердження Положення про почесних (нештатних) консульських посадових осіб іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими посадовими особами : наказ МЗС України від 25.05.2007 р. Дата оновлення 25.05.2007 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0617-07> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

161. Про нештатних (почесних) консулів України : указ Президента України від 17.02.1997 р. Дата оновлення 17.02.1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150/97> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

162. Департамент консульської служби: <http://mfa.gov.ua/ua/consular-affairs/directorate>.

163. Історія інституту Почесних консулів в Україні: <http://www.tunisia.org.ua/about/ukrhistory/>.

164. Консульський прийом: директор департаменту консульської служби МЗС України – Сергій Погорельцев <http://svit.ukrinform.ua/worldwide.php?page=consul&id=3759>.

165. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій : Постанова КМУ від 13.09.2002 р. Дата оновлення 22.12.2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1371-2002-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

166. Представництва України при міжнародних організаціях: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/abroad/missions>

167. Основні функції дипломатичних представництв і засоби їх виконання: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/56.htm>.

168. З історії Представництва України у ЄС: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-mission/history>.

169. Співробітництво Україна-НАТО: <http://nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/cooperation>.
170. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
171. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар. 2-е вид., змінене і допов. Одеса, Фенікс, 2009. 692 с.
172. Гончарова А.О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. № 1 (39): http://www.nbuv.gov.ua/portal/SocGum/Arpu/2011_1/doc/5/04.pdf.
173. Вапнярчук Н. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби. *Публічне право*. 2012. №3(7). С. 263-268.
174. Селецький О.В. Дипломатична служба як особливий різновид суспільно-корисної праці. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 6. Т. 2. 2013. С. 50–53
175. Гуменюк Б. І. Дипломатична служба: правове регулювання. – Навч. посібник / Б. І. Гуменюк — К.: Либідь, 2007. — 224 с.
176. Федчишин С.А. Деякі особливості посади Надзвичайного і Повноваженого посла України у світлі реформування законодавства про державну службу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 6. Т. 2. С. 65–69.
177. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Знання. 2006. 372 с.
178. Биркович Т.І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2007. С. 162-164
179. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления. Советское государство и право. 1983. № 4. С. 20–27.

180. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. Москва: Норма, 2004. С.305-307.

181. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПрН О.М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2011. 584 с.

182. Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО : постанова Верховної Ради України від 21.11.2002 р. Дата оновлення 21.11.2002 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/233-15/card3#Files> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

183. Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. Дата оновлення 11.05.2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/422-94-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

184. Кожара доручив налагодити правильне висвітлення за кордоном подій на Грушевського і "законів про диктатуру": http://dt.ua/POLITICS/kozharadoruchiv-nalagoditi-pravilne-visvitlennya-za-kordonom-podiy-na-grushevskogo-i-zakoniv-pro-diktaturi-136037_.html.

185. Позиційний документ щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна – ЄС у 2005-2007 роках : <http://uadocs.exdat.com/docs2/index-502668.html?page=4>.

186. Основні етапи перевірок контролюючими органами: http://www.dozvil.kh.ua/poryadok_provedennya_perevirok.htm.

187. Шувалов А. Украина начала играть в глобальне войны : <http://www.proua.com/accent/2005/04/11/132712.html>.

188. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.

189. Горбатенко В.П., Бутковська І.О. Політичне прогнозування: навч. посіб. Київ: МАУП, 2005. 152 с.
190. Кабмін ухвалив програму співробітництва України з МС до 2020 року: <http://www.day.kiev.ua/uk/news/150114-kabmin-uhvaliv-programu-spivrobitnictva-ukrayini-z-ms-do-2020-roku>.
191. План дій Україна – Європейський Союз : схвалено Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. Дата оновлення: 12.02.2005 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693/page (дата звернення: 16.01.2018 р.).
192. Президент вирішив перевірити МЗС: <http://news.tochka.net/ua/106112-yanukovich-reshil-proverit-mid/>.
193. Кабмін ухвалив програму співробітництва України з МС до 2020 року: <http://www.day.kiev.ua/uk/news/150114-kabmin-uhvaliv-programu-spivrobitnictva-ukrayini-z-ms-do-2020-roku>.
194. Арбузов С., К. Єлісєєв, Калюжний В., Кличко В., Кожара Л., Тягнибок О., Яценюк А. Україна – ЄС напередодні підписання угоди про асоціацію : окремі політичні аспекти. *Безпека і оборона*. 2013. №5. С. 3–17.
195. Ступак В. Науково-аналітична діяльність у галузі суспільних наук в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник книжкової палати*. 2000. № 1. С. 21–24.
196. Соборність та Злука у співпраці Місії та Спілки Дипломатів України: <http://www.euroukraine.com.ua/en/component/k2/itemlist/date/2014/1>.
197. Обговорено подальше військове співробітництво між Україною та ЄС: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246753662.
198. МЗС : У Брюсселі обговорено питання підготовки до Вільнюського саміту: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246822420&cat_id=244277212.

199. Глави урядів СНД домовилися продовжити переговори щодо Угоди про доступ до трубопровідного транспорту: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246861339.

200. Новий український тлумачний словник. Близько 20000 слів і словосполучень / уклад. Н.Д. Кусайкіна, Ю.С. Цибульник; за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків: Книжк. Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2008. 608 с.

201. Державне управління: Словн.-довід. Уклад: В.Д. Бакуменко. За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

202. Білосорочка С. Соціально-психологічні методи державного управління як засіб налагодження взаємодії держави та суспільства: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11bsivds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11bsivds.pdf).

203. Чугаєнко Ю.О. Дипломатичний і міжнародний діловий протокол та етикет: Навч.-метод. матеріали. Київ: Націон. акад. управління, 2012. 42 с.

204. Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. Дата оновлення: 18.07.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/682-2012-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

205. Стратегія ЄС для Дунайського регіону: поліпшення співпраці між Україною, Румунією і Молдовою. <http://nomos.com.ua/content/view/348/69/>.

206. Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію в системі органів дипломатичної служби України. Наказ Міністерства закордонних справ України від 19.08.2013 р. Дата оновлення 19.08.2013 р. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/legal-acts/2092-nakaz-ministerstva-zakordonnih-sprav-ukrajini-vid-19082013--207-pro-zatverdzhennya-pereliku-vidomostej-jaki-mistyaty-sluzhbovu-informaciju-v-sistemi-organiv-diplomatichnoji-sluzhbi-ukrajini> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

207. Про затвердження Змін до Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію. Наказ Міністерства закордонних справ України від 12.03.2012 р. Дата оновлення 12.03.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0454-12> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

208. Кузніченко С.О. Коропатов О.М. Щодо визначення адміністративно-правового статусу державних інспекцій. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 2. С. 88-96.

209. Департаменти та управління Міністерства закордонних справ України: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/staff>.

210. Стражев В.И. Оперативное управление предприятием, проблемы учета и анализа. Минск, 1973. 151 с.

211. Ромасько В.О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва. *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ*. 2009. Вип. 45. С. 159–166.

212. Остапович В.П. Поняття та сутність державного контролю у сфері охорони діяльності суб'єктів господарювання. *Наука і правоохорона*. Вип. 2. с. 35-39.

213. Н.Нижник, Г.Леліков, С.Мосов. Сутність понять "управління" і "керівництво" та їх застосування у державному управлінні http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=DB5B234D7183CFFDA2E700C780F56789?art_id=37747&cat_id=37402

214. Малиновський В. Державне управління: Навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

215. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

216. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

217. Акентьева О.Б., Халіулліна З.Р., Рябошапка Г.Ю. Контроль як функція управління
http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Economics/44699.doc.htm

218. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. Дата оновлення 05.08.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

219. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. С. 357.

220. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 1. С. 86–94.

221. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. – втратив чинність. Дата оновлення 06.08.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018 р.).

222. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Голодержслужби України від 31.10.2003 р. - втратив чинність. Дата оновлення 17.05.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

223. Липовська Н. Система імперативів у державній службі в період соціально-економічних трансформацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. Вип. 2. С. 190–201.

224. Закон Республіки Таджикистан «Про дипломатичну службу»: <http://www.migration.tj/index.php/ru/zakonodatelstvo/2013-08-22-09-24-05>

225. Законі Республіки Молдова «Про дипломатичну службу»: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3292

226. Кодекс етики співробітників дипломатичної служби Республіки Кіргізія: http://www.mfa.kg/acts/ethics-code-2_kg.html

227. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. Дата оновлення: 03.01.2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF/ed20180103> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

228. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 01.01.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

229. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 26.05.2015 р. Дата оновлення: 26.05.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

230. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. Дата оновлення: 30.11.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 16.01.2018 р.).

231. Коровайко А.О. Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 237–248.

232. Коровайко А.О. Міжнародно-правові засади державного управління в галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2013. Вип. 6-2(1). С. 113–115.

233. Коровайко А.О. Заохочення як метод державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2013. Вип. 6-3(1). С. 65–67.

234. Коровайко А.О. Особливості законодавчого забезпечення державного управління в галузі закордонних справ. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 5(05). С. 40–44

235. Коровайко А.О. Особливості застосування окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія «Право». 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 69–72.

236. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України в галузі закордонних справ. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. № 3. С. 73–79.

237. Коровайко А.А. Система методов государственного управления в отрасли иностранных дел. *Закон и жизнь*. 2014. № 3/2. С. 112–115.

238. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 лют. 2013 р.). С. 100–102.

239. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності консульських установ України. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6–7 квіт. 2013 р.). Харків ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Ч. I. С. 125–127.

240. Коровайко А.О. Організаційно-правові основи діяльності Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8–9 лют. 2013 р.) . Київ : Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 215–217.

241. Коровайко А.О. Особливості контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, січ. 2014 р.). Одеса, ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 187–189.

242. Коровайко А.О. Особливості застосування методу переконання в державному управлінні у галузі закордонних справ. *Правове життя сучасної України* : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2014 р.). Т. 1 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 63–66.

243. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.

244. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 19 с.

245. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. Київ, Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

246. Мажиденова Д. М. Дипломатическая служба: (история и традиции). *Credo new: Теоретический журнал*. №. 2 (70) /2012. С. 132–140.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Коровайко А.О. Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 237–248.

2. Коровайко А.О. Міжнародно-правові засади державного управління в галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2013. Вип. 6-2(1). С. 113–115.

3. Коровайко А.О. Заохочення як метод державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2013. Вип. 6-3(1). С. 65–67.

4. Коровайко А.О. Особливості законодавчого забезпечення державного управління в галузі закордонних справ. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 5(05). С. 40–44.

5. Коровайко А.О. Особливості застосування окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія «Право». 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 69–72.

6. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України в галузі закордонних справ. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. № 3. С. 73–79.

7. Коровайко А.А. Система методів государственного управления в отрасли иностранных дел. *Закон и жизнь*. 2014. № 3/2. С. 112–115.

Публікації апробаційного характеру:

1. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 лют. 2013 р.). С. 100–102.

2. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності консульських установ України. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6–7 квіт. 2013 р.). Харків ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Ч. I. С. 125–127.

3. Коровайко А.О. Організаційно-правові основи діяльності Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8–9 лют. 2013 р.). Київ : Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 215–217.

4. Коровайко А.О. Особливості контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, січ. 2014 р.). Одеса, ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 187–189.

5. Коровайко А.О. Особливості застосування методу переконання в державному управлінні у галузі закордонних справ. *Правове життя сучасної України* : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2014 р.). Т. 1 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 63–66.

ВІДОМОСТІ

про апробацію результатів дисертації

1. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 15 берез. 2013 р.) (особиста участь).

2. *Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України*: між нар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 трав. 2013 р.) (особиста участь).

3. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: наук.-практ. конф. (м. Харків, 2013 р.) (особиста участь).

4. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : наук.-практ. конф. (м. Одеса, 25 лют. 2014 р.) (особиста участь).

5. *Правове життя сучасної України* : міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею академіка С.В. Ківалова (м. Одеса, 27 квіт. 2014 р.) (особиста участь).

6. *Міжнародна наукова-практична конференція, присвячена 20-річчю Національного університету «одеська юридична академія» та 170-річчю Одеської школи права* (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.) (особиста участь).

7. *Одеські юридичні читання: Всеукр. наук.-практ. конф.* (м.Одеса, 10–11 листоп. 2017 р.) (особиста участь).

ДОДАТОК Б

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Національного університету
«Одеська юридична академія»,
професор

В.В. Завальнюк

10 жовтня 2017 року



АКТ

про впровадження у Національному університеті «Одеська юридична академія» результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

Коровайка Андрія Олександровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (галузь знань 081 – право)

Комісія у складі:

Голова комісії: завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Латковська Тамара Анатоліївна, доктор юридичних наук, професор;

Члени комісії: завідувач кафедри морського та митного права, доктор юридичних наук, професор Кормич Борис Анатолійович; завідувач кафедри конституційного права, доктор юридичних наук, професор Мішина Наталя Вікторівна цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» Коровайка А.О. на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні» використані співробітниками кафедр адміністративного і фінансового права та конституційного права НУ ОЮА при підготовці і викладанні навчальних дисциплін, підготовці навчальних та навчально-методичних посібників, наукових публікацій.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА КАФЕДРИ

1. Коровайко А.О. Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 237-248.

2. Коровайко А. О. Міжнародно-правові засади державного управління в галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-2(1). С. 113-115.

3. Коровайко А.О. Заохочення як метод державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-3(1). С. 65-67.

4. Коровайко А.О. Особливості законодавчого забезпечення державного управління в галузі закордонних справ. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 5(05). С. 40-44.

5. Коровайко А.О. Особливості застосування окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія: Право. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 69–72.

6. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України в галузі закордонних справ. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. № 3. С. 73-79.

7. Коровайко А.А. Система методов государственного управления в отрасли иностранных дел. *Закон и жизнь*. 2014. № 3/2. С. 112-115.

8. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2013 р.). С. 100-102.

9. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності консульських установ України. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6-7 квітня 2013 року). Харків ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Ч. I. С. 125-127.

10. Коровайко А.О. Організаційно-правові основи діяльності Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8-9 лют. 2013 р.). К. : Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 215-217.

11. Коровайко А.О. Особливості контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, січень 2014). Одеса, ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 187-189.

Голова комісії

завідувач кафедри
конституційного, адміністративного та
фінансового права,
доктор юридичних наук, професор

Т.А. Латковська

Члени комісії

завідувач кафедри
морського і митного права,
доктор юридичних наук, професор

Б.А. Кормич

завідувач кафедри
конституційного права,
доктор юридичних наук, професор

Н.В. Мішина

ДОДАТОК В

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Міжнародного гуманітарного
університету, професор

А.Ф. Крижанівський

15 листопада 2017 року

АКТ

про впровадження у Міжнародному гуманітарному університеті результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» Коровайка Андрія Олександровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (галузь знань 081 – право)

Комісія у складі:

Голова комісії: завідувач кафедри теорії та історії держави і права, доктор юридичних наук, професор Крестовська Наталія Миколаївна;

Члени комісії: завідувач кафедри кримінального права, процесу і криміналістики, доктор юридичних наук, професор Подобний Олександр Олександрович; доцент кафедри конституційного права і державного управління, кандидат юридичних наук, доцент Головченко Микола Феліксович цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» Коровайка А.О. на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні» використані співробітниками кафедри конституційного права і державного управління Міжнародного гуманітарного університету при підготовці і викладанні навчальних дисциплін, підготовці навчальних та навчально-методичних посібників, наукових публікацій.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА КАФЕДРИ

1. Коровайко А.О. Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 237-248.
2. Коровайко А. О. Міжнародно-правові засади державного управління в галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-2(1). С. 113-115.
3. Коровайко А.О. Заохочення як метод державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. Вип. 6-3(1). С. 65-67.
4. Коровайко А.О. Особливості законодавчого забезпечення державного управління в галузі закордонних справ. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 5(05). С. 40-44.

5. Коровайко А.О. Особливості застосування окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія: Право. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 69–72.

6. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Кабінету Міністрів України в галузі закордонних справ. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. № 3. С. 73-79.

7. Коровайко А.А. Система методов государственного управления в отрасли иностранных дел. *Закон и жизнь*. 2014. № 3/2. С. 112-115.

8. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності дипломатичних представництв України за кордоном. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2013 р.). С. 100-102.

9. Коровайко А.О. Адміністративно-правові засади організації та діяльності консульських установ України. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6-7 квітня 2013 року). Харків ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Ч. I. С. 125-127.

10. Коровайко А.О. Організаційно-правові основи діяльності Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8-9 лют. 2013 р.). К. : Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 215-217.

11. Коровайко А.О. Особливості контролю в державному управлінні в галузі закордонних справ. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, січень 2014). Одеса, ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 187-189.

Голова комісії

завідувач кафедри
теорії та історії держави і права,
доктор юридичних наук, професор

Н.М. Крестовська

Члени комісії

завідувач кафедри
кримінального права, процесу і криміналістики,
доктор юридичних наук, професор

О.О. Подобний

доцент кафедри
конституційного права і державного
управління, кандидат юридичних наук, доцент

М.Ф. Головченко