

С. А. Федчишин,
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, кандидат юри-
дичних наук

ДЕЯКІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ УКРАЇНИ

В умовах триваючих глобалізаційних процесів, стрімкого зростання активності України у зовнішній політиці, значного розширення і ускладнення завдань у цій сфері необхідним є подальше вдосконалення системи державного управління закордонними справами, дослідження особливостей організації та правового забезпечення як окремих її складових, так і системи в цілому, визначення сучасних тенденцій, можливих шляхів та перспектив її розвитку.

Основу системи управління закордонними справами України складають органи управління закордонними справами, які вступаючи між собою в різного роду управлінські відносини та взаємодіючи з іншими органами, установами та організаціями, здійснюють завдання та функції з реалізації зовнішньої політики України. Залежно від складових систему управління закордонними справами доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому сенсі до неї відносяться: (1) загальнополітичні органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які формують політику та вирішують стратегічні питання з управління закордонними справами України; (2) спеціалізовані (Міністерство закордонних справ України, його органи на території держави та за кордоном), що покликані здійснювати безпосереднє управління закордонними справами, забезпечувати реалізацію зовнішньої політики України; (3) інші органи управління (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та ін.), наділені окремими повноваженнями з управління закордонними справами.

У вузькому ж сенсі система управління закордонними справами України включає лише Міністерство закордонних справ України, його центральний апарат, представництва Міністерства закордонних справ на території України та закордонні дипломатичні установи, а саме дипломатичні представництва та консульські установи України в інших державах, представництва України при міжнародних організаціях. Згідно ст. 6 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. система цих органів іменується системою органів дипломатичної служби України, що фактично зводяться до системи провідного зовнішньополітичного відомства – Міністерства закордонних справ України.

Пройшовши складний шлях становлення та розвитку система управління закордонними справами України продовжує і за сучасних умов зазнавати змін та перетворень, які зумовлюються низкою факторів як внутрішньодержавного, так і міжнародного характеру. Специфічною рисою управління закордонними справами та організації його системи є те, що цей вид управління на відміну від державного управління в інших сферах (галузях) зазнає досить вагомого впливу саме від зовнішніх (міжнародних) факторів, які не завжди залежать від волі України, враховують її інтереси та можуть повністю нею контролюватися.

Однією з основних тенденцій розвитку системи управління закордонними справами України, що помічалась вже в радянські часи, яскраво почала проявлятися з перших років незалежності та останнім часом лише все більше посилюється, є активізація міжнародної участі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань, що належать до їх компетенції (так звана «відомча дипломатія»). Слід відмітити, що у цьому сенсі мається на увазі центральні органи виконавчої влади, проте за виключенням Міністерства закордонних справ України, яке у всі часи було і залишається зараз провідним органом із реалізації зовнішньої політики держави. Вказані органи з огляду на особливості їх завдань та функцій із управління закордонними справами в юридичній науці іменуються «органами, що видають спеціальними питаннями зовнішніх зносин», «центральними органами управління, не спеціалізованими у сфері зовнішніх зносин», органами «відомчих», «галузевих» зв'язків із зарубіжними партнерами тощо.

Зростання міжнародної активності центральних органів виконавчої влади з однієї сторони зумовлена світовими процесами глобалізації, які охоплюють економічну, політичну та інші суспільні сфери, особливостями сучасного розвитку міжнародних відносин, а з іншої – демократичними та іншими реформаційними перетвореннями, існуючими ідеологічними та політико-правовими реаліями в державі, насамперед законодавчо закріпленими засадами, принципами і цілями зовнішньої політики України, а також іншими чинниками. Якщо в радянські часи передбачалась жорстка централізація і «монополізація» державного управління закордонними справами, а повноваження здійснювати безпосередні зовнішні зносини та відповідні управлінські важелі у цій сфері сконцентровувались лише у незначній та обмеженій кількості державних органів і посадових осіб, то за сучасних умов реалізація безпосереднього міжнародного співробітництва центральними органами виконавчої влади України є скоріш загальноприйнятим правилом, ніж виключенням із нього.

Так, проведений аналіз положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, затверджених Президентом України, показало, що фактично на кожен центральний орган виконавчої влади більшою або меншою мірою сьогодні покладаються завдання та функції у сфері міжнародного співробітництва з питань, що належать до їх компетенції. З метою реалізації вказаних завдань

у структурі центральних апаратів всіх 18 міністерств утворені та функціонують один, два або навіть шість спеціальних підрозділів з питань міжнародних зв'язків (не враховуючи МЗС України), переважно на правах департаментів або управлінь. Відповідні підрозділи, як показало дослідження, функціонують сьогодні й у центральних апаратах більшості інших центральних органів виконавчої влади (державних служб, агентств, інспекцій, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом). При цьому, доцільно підкреслити, що не створення самостійного підрозділу із міжнародних зв'язків центрального органу виконавчої влади ще не означає відсутності останніх, адже реалізація відповідних завдань та функцій може покладатись відомчими актами на інші галузеві або функціональні підрозділи центрального апарату.

Міжнародні зв'язки центральних органів виконавчої влади України за сучасних умов носять систематичний характер та реалізуються в напрямках як двостороннього, так і багатостороннього співробітництва. Зокрема, у межах міжнародного співробітництва реалізуються різного роду спільні проекти та заходи у відповідних сферах, здійснюється обмін інформацією, укладаються міжвідомчі міжнародні договори тощо. Співробітництво здійснюється не лише з окремими зарубіжними державами, а й з міжнародними організаціями. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Переліку центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях» від 30.11.2011 р. Україна взаємодіє як учасник, спостерігач або асоційований член більше ніж із 200 всесвітніми, регіональними та іншими міжнародними організаціями, включаючи їх органи, спеціалізовані установи, фонди, комітети тощо. При цьому, безпосередню участь у роботі вказаних організацій від імені України беруть центральні органи виконавчої влади України. Зокрема, відповідно до наведеної вище Постанови Кабінету Міністрів України визначено більше 50 міністерств, державних служб, агентств, інспекцій та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які сьогодні є відповідальними за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, тобто це близько 80% від усіх центральних органів виконавчої влади України.

Іншим підтвердженням зростання міжнародної активності центральних органів виконавчої влади України є те, що ефективна реалізація ними завдань із міжнародного співробітництва все частіше вимагає утворення власних постійно діючих закордонних осередків. Зокрема, за сучасних умов в багатьох закордонних дипломатичних установах України вже функціонують постійні спеціальні галузеві підрозділи, до яких відряджаються працівники центральних органів виконавчої влади та котрі підпорядковуються як керівнику закордонної дипломатичної установи, так і відповідному центральному органу виконавчої влади України. З-поміж таких центральних органів виконавчої влади можна відзначити Міністерство оборони України, Міністерство доходів і зборів України,

Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України та ін. Наприклад, представники Міністерства внутрішніх справ України (так звані «офіцери зв'язку») сьогодні функціонують у складі дипломатичних установ України в Ізраїлі, Німеччині, Польщі, Росії, Румунії, Туреччині та Угорщині тощо. Можна припустити, що із розвитком та розширенням галузевого міжнародного співробітництва України кількість подібних підрозділів центральних органів виконавчої влади у дипломатичних установах України, а також чисельність їх персоналу, буде тільки зростати.

Поряд з іншим, доцільно відзначити також той факт, що за сучасних умов спостерігається активізація міжнародної участі органів публічної влади не лише на загальнодержавному, а й на регіональному рівні. Зокрема, йдеться про співробітництво місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування із зарубіжними партнерами з питань та у межах, передбачених законодавством України, розвиток транскордонного співробітництва тощо. Врахування цих тенденцій є необхідним для Міністерства закордонних справ України при здійсненні та вдосконаленні координації заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, взаємодії з іншими органами влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з метою ефективного забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу України.

Підсумовуючи слід зазначити, що система управління закордонними справами України, як і будь-яка інша управлінська система, постійно розвивається під дією різноманітних чинників, враховує (або має враховувати) особливості керованої нею системи, її стан та зміни, зазнає впливу від середовища, в якому безпосередньо функціонує. Визначення сучасних тенденцій розвитку системи управління закордонними справами України розглядається як важливе науково-практичне завдання, вирішення якого є необхідним для своєчасної та успішної модернізації цієї управлінської системи.

В. Є. Шеверсва,

асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, кандидат юри-
дичних наук

ПИТАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ З МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Місцеві вибори є найбільш застосовною та дієвою формою безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні (з урахуванням відсутності Закону про місцеві референдуми), адже вони дають змогу перетворити волевиявлення гро-