

*Коровайко А. О.,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

Анотація. Досліджено та проаналізовано міжнародно-правове підґрунтя державного управління закордонними справами. Узагальнено та виокремлено основний блок міжнародних правових актів, що регулюють адміністрування в зазначеній галузі. Визначено роль та значення міжнародних звичаїв.

Ключові слова: міжнародно-правове підґрунтя, державне управління, галузь закордонних справ, міжнародний договір, міжнародний звичай.

Постановка проблеми. Державне управління закордонними справами як діяльність органів виконавчої влади, що спрямована на досягнення зовнішньополітичних цілей, набуває своєї реалізації у певних напрямках, за відповідних умов, шляхом використання системи різноманітних форм та конкретних методів. Забезпечення ефективної та злагодженої роботи «управлінської машини», подальше вдосконалення та модернізація механізму управління в галузі закордонних справ знаходяться в прямій залежності від належного правового підґрунтя. Під правовими засадами державного управління закордонними справами слід розуміти систему нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється управлінська діяльність в галузі закордонних справ. Як відомо, головною передумовою становлення та розвитку в Українській державі законодавства, що на сьогоднішній день становить значну систему законів та підзаконних нормативно-правових актів (дія яких, зокрема, спрямована на реалізацію зовнішньої політики України), стали Декларація про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України. Проте, окрім національного правового забезпечення, істотною роллю у здійсненні управління закордонними справами завжди відігравали норми міжнародного права.

Своє бачення щодо міжнародно-правових засад державного управління у галузі закордонних справ висловлювали такі вчені, як: В.А. Зорін, Ю.П. Битяк, Б.І. Гуменюк, С.В. Ківалов, О.П. Сагайдак, В.М. Репецький, К.К. Сандровський та ін. Водночас слід зазначити, що на теперішній час, питання міжнародно-правової основи реалізації управління закордонними справами є недостатньо розкритим, а тому, значна кількість чинних міжнародних нормативних актів (договорів) потребує всебічного та детального аналізу. Завдання цієї статті полягає у виокремленні основного блоку міжнародно-правових актів, що регламентують вирішення широкого кола питань адміністрування у галузі закордонних справ, переосмисленні їхньої ролі та ролі міжнародних звичаїв, які у своїй сукупності створюють багатогранну правову основу для здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Основоположну частину правового фундаменту, на якому здійснюється зазначений вид управлінської діяльності, складають закони України та міжнародно-правові акти. Проте в Україні, за умови визнання державою міжнародних норм у встановленому законом порядку, у певних випадках діє принцип пріоритету міжнародного права над національним. Так, згідно із ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Та не зважаючи на те, що міжнародне та національне право по суті є абсолютно самотійними правовими системами, в останні роки 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'єктами [3, с. 307-308]. Беручи до уваги те, що державне управління закордонними справами постійно пов'язано 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 в цій галузі.

Згідно з положеннями ст. 18 Конституції України, зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки держави шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства обумовлена саме загальною визначеними принципами і нормами міжнародного права. Таким чином, твердження щодо реалізації Україною своєї зовнішньої політики на основі загальною визначених норм та принципів міжнародного права [1, с. 858] 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 [2, с. 490]. Саме тому у питанні правового забезпечення управління закордонними справами необхідно відзначити виключне значення міжнародно-правових норм.

Основну частину міжнародно-правового фундаменту управління закордонними справами становлять Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р., Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [4], Віденська конвенція про консульські зносини від

24.04.1963 р. [5], Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 1969 р. [6]. Для України як держави-засновниці ООН Статут є документом, у якому закріплені цілі та принципи зробили вагомий вклад у формування напрямків та засобів реалізації зовнішньої політики України, слугують визначником поведінки 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 в межах яких дипломатичні представництва України здійснюють свою професійну діяльність. У цілому, Конвенція регламентує порядок встановлення дипломатичних стосунків, акредитації очільників дипломатичних представництв, розрізняє їх класифікацію за класом, визначає дипломатичні привілеї та імунітет, встановлює підстави припинення повноважень голів дипломатичних установ, передбачає механізм інформування Міністерством закордонних справ держави перебування про призначення, прибуття і відбуття працівників представництв і 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 і імунітетів консульських установ та їхніх працівників, правовий статус та діяльність консульських агентів тощо.

До наступного блоку міжнародних договорів, що регулюють ряд інших питань 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., Віденською конвенцією 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 та інше.

Окрім вищенаведеного, Україна реалізує свою зовнішню політику ґрунтуючись на загальноновизначених нормах Гельсінського заключного акту, Паризької хартії для Нової Європи, та інших документів ОБРС.

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

Враховуючи активну діяльність держави (зокрема органів управління закордонними справами), що носить євроінтеграційний характер, неможливо оминати й Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), підписання найближчим часом якої, окрім вирішення економічних та торгівельних питань, надасть змогу вийти на новий рівень співпраці і поглиблення стосунків України та ЄС у різних сферах, посилить взаємодію та зв'язки між органами зовнішніх зносин, сприятиме конструктивному політичному діалогу, реформам, співпраці та зближенні у сфері зовнішньої політики у цілому.

Окрім міжнародних договорів, зовнішня політика України ґрунтується певною мірою на базі значної сукупності різноманітних загальноновизначених міжнародних звичаїв та звичаєво-правовій практиці. Своє бачення з цього приводу висловлює С.А. Федичишин [7], на думку якого, питання звичаїв у контексті управління закордонними справами на теперішній час майже зовсім не досліджувалося у рамках адміністративно-правової науки. На підтримку своєї позиції щодо застосування звичаїв у діяльності, спрямованої на здійснення зовнішньої політики, дослідник спирається на те, що застосування міжнародного звичаю в галузі управління закордонними справами може бути закріплене в нормі правового акту. В якості прикладу науковець наводить ст. 3 Консульського статуту України від 2.04.1994 р., згідно з якою консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до цього статуту, законодавства, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв.

Також, відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини, звичаї можуть регулювати 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 в міжнародних нормах, що регулюють й 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, іноді буває 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 управління закордонними справами важко переоцінити, адже, у деяких випадках звичай виступає важливим інструментом у вирішенні організаційних питань управління в цій галузі. Крім того, як зазначає В.М. Репецький, звичай має здатність заповнювати прогалини у договірному праві, а тому ніколи не зможе стати заміною договору.

Звісно, роль міжнародного звичаю у контексті управління закордонними справами важко переоцінити, адже, у деяких випадках звичай виступає важливим інструментом у вирішенні організаційних питань управління в цій галузі. Крім того, як зазначає В.М. Репецький, звичай має здатність заповнювати прогалини у договірному праві, а тому ніколи не зможе стати заміною договору.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що галузь управління закордонними справами України, у порівнянні з іншими галузями, базується на значній базі міжнародно-правових норм, принципів та звичаїв, зміст яких регламентує основи організації та діяльності органів управління закордонними справами України та сприяє дотриманню засад зовнішньої політики держави.

Література:

1. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 858 с.
2. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 490 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
4. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18.04.1961 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Венская конвенция о консульских сношениях от 24.04.1963 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
6. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Федчишин Сергій Анатолійович. – Харків, 2010. – 236 с.

Коровайко А. А. Международно-правовые основы государственного управления в области иностранных дел

Аннотация. Исследована и проанализирована международно-правовая основа государственного управления иностранными делами. Обобщен и выделен основной блок международных правовых актов, регулирующих администрирование в указанной области. Определены роль и значение международных обычаев.

Ключевые слова: международно-правовые основы, государственное управление, отрасль иностранных дел, международный договор, международный обычай.

Korovaiko A. International legal foundation of public administration in the field of foreign affairs

Summary. International legal base of foreign affairs public management is investigated and analyzed. The main set of international legal acts regulating administration in abovementioned sphere is allocated and generalized. The role and value of international customs supplementing the legal basis of foreign policy are defined.

Key words: international legal basis, public administration, field of foreign affairs, international treaty, international custom.