

### Summary

**Koval D.O. The Problem of Independence of the Legal Notion of Financial Procedure.** – Article.

The article deals with the main problems of definition of the notion of *financial process*, and the place of this notion in the conceptual apparatus of the Financial Law.

*Key words:* financial procedure, process, financial control, budget process, tax process.



УДК 342.6

**А.О. Коровайко**

аспірант кафедри адміністративного  
і фінансового права

Національного університету

“Одеська юридична академія”

## СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

Українська держава, зважаючи на своє географічне положення, наявність торгівельних домовленостей та транспортних розв’язок, завжди приділяла особливу увагу міждержавним відносинам. Зовнішньополітична діяльність набуває своєї реалізації за рахунок органів зовнішніх відносин, зокрема й тих, що здійснюють функцію управління в галузі закордонних справ. Група органів державного управління закордонними справами формує цілісну систему, що на сьогодні є актуальним об’єктом дослідження українських та зарубіжних вчених адміністративної та міжнародно-правової науки, серед яких В.А. Зорін, Ю.П. Битяк, Б.І. Гуменюк, С.В. Ківалов, О.П. Сагайдак, В.М. Репецький, К.К. Сандровський та ін. Ці наукові дослідження є теоретико-методологічним підґрунтям для подальших наукових напрацювань. Водночас слід зазначити, що ряд наукових праць виконано з урахуванням

уже не чинного законодавства, в інших правових реаліях. Здійснення реформи центральних органів виконавчої влади, виникнення нових політико-правових реалій потребує переосмислення цілого ряду науково-теоретичних положень щодо здійснення управління у галузі закордонних справ. Завдання цієї статті полягає в аналізі наукових досліджень органів управління закордонними справами України, узагальненні підходів щодо їх класифікації, визначенні поняття «системи органів управління» у зазначеній галузі, а також визначення основних напрямків подальшого здійснення наукових досліджень у цій галузі.

Аналіз наукових напрацювань свідчить про наявність теоретичних і практичних проблем, які виникають через різноманіття та розбіжність думок і поглядів щодо класифікації суб'єктів, що здійснюють управління у галузі закордонних справ, їхніх функцій, повноважень та організації діяльності. Оскільки ці органи здійснюють адміністративну, за своїм змістом, діяльність, для їхнього визначення, у широкому розумінні, використовується поняття «апарат державного управління» або «система взаємопов'язаних виконавчих органів» [1, с. 24-30; 2, с. 12]. Під цим терміном, на думку В.Я. Малиновського, слід розуміти розгалужену та багаточисельну сукупність державних органів, частину державного механізму, яким, згідно із Конституцією України, притаманні ієрархічність побудови, зв'язки і взаємодія на основі принципів децентралізації і деконцентрації державного управління.

Як уявляється, наукову цінність має визначення поняття «система органів». За твердженням В.Б. Авер'янова, це поняття, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів, по-друге, окреслює цілком визначений суб'єктний 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 [3, с. 205].

У наукових джерелах класифікація органів державного управління приводиться 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 [4, с. 506-507;]. Класифікації органів управління закордонними справами, за деякими з цих ознак, знаходять своє відображення в наукових працях, зокрема, В.А. Зоріна [6, с. 91-92], Б.І. Гуменюка [7, с. 16], С.Г. Стеценка [5, с. 587-594].

Водночас, у науці є пропозиції щодо використання дещо інакших підходів класифікації суб'єктів адміністрування в галузі закордонних справ. Так, на думку, С.А. Федчишина, таку систему органів доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні, до неї відносяться Президент України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС) та його органи, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та ін. Окрім того, дослідник визначає особливе місце Верховної Ради України (далі – ВРУ) у 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 ...» [22, с. 55].

У вузькому розумінні 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. Окрім цього, дослідник пропонує поділ органів управління закордонними справами залежно від їхніх місця та ролі у вищезазначеній системі. Таким чином, такі суб'єкти поділяються на: а) загальнополітичні (ВРУ, Президент України, КМУ); б) спеціалізовані (МЗС та його органи на території України і за кордоном); в) інші

державні органи, які мають окремі повноваження з управління закордонними справами.

Схоже бачення класифікації суб'єктів державного управління закордонними справами має С.Г. Стеценко, який пропонує віднести їх до двох окремих груп: першу становлять суб'єкти, повноваження яких визначені у Конституції України (ВРУ, Президент України та КМУ); другу групу складають органи, які діють на підставі інших нормативно-правових актів (МЗС, Адміністрація Державної прикордонної служби).

Слід зазначити, що такої класифікації органів управління дотримуються й деякі вчені російської адміністративно-правової науки. Зокрема, К.А. Бєкяшев, поділяючи органи зовнішніх зносин залежно від місця їх знаходження та діяльності на закордонні та внутрішньодержавні, зазначає, що останні можуть бути віднесені до конституційних і спеціалізованих. Утворення 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 в спеціальній області [8, с. 226]. Є.В. Жеварєв, надаючи схожу класифікацію, відносить до центральних суб'єктів уряд і його голову, Міністерство закордонних справ та Президента держави. Зарубіжними органами є дипломатичні представництва, консульства, постійні представництва при міжнародних організація та інші) [9, с. 135].

Аналізуючи вищевикладене, слід зазначити, що найпоширенішим класифікаційним підходом щодо органів управління закордонними справами є поділ останніх за критеріями територіального розташування, характеру функцій та правової бази їх діяльності. Такий підхід отримав підтримку у багатьох науковців, серед яких Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко [10, с. 185–186], М. В. Бурменський [11, с. 336], В.М. Репецький [12, с. 62–89] та ін.

У межах досліджень органів управління у галузі закордонних справ найбільший пласт наукової роботи присвячений організації та діяльності КМУ, Президента України, ВРУ, МЗС України та його підконтрольних органів. У сучасній науці адміністративного права замало уваги приділяється ролі Президента України у здійсненні зовнішньої політики.

У більшості випадків, діяльність глави держави у цій галузі розглядається крізь призму повноважень, що містяться в положеннях Конституції України, зокрема ст.ст. 102 і 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, прийняття рішень про визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, прийняття вірчих й відкличних грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Проте, слід взяти до уваги те, що ці положення набули певної деталізації у поточному законодавстві, а тому потребують більш поглибленого вивчення та правового аналізу. Вбачається за необхідне здійснення дослідження актів Президента України (указів та розпоряджень), на основі яких здійснюється державне управління закордонними справами.

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 П.Д. Сардачук, О.П. Кулик [13, с. 176], Ю.М. Тодика, В.С. Журавський [14, с. 335], В.Б. Авер'янов [3] та ін. Аналізуючи їхні дослідження діяльності парламенту у сфері зовнішньої політики, постає питання коректності, з юридичної точки зору, віднесення ВРУ до суб'єктів державного управління, зокрема, у галузі закордонних справ, що доволі часто зустрічається в адміністративно-правовій літературі та може бути пов'язано з неправильним співвідношенням категорій «органи державного управління закордонними справами» та «органи зовнішніх зносин». Зокрема, за твердженням С.Г. Стеценка та С.А. Федчишина, ВРУ належить до суб'єктів управління закордонними справами зважаючи на визначені Конституцією України повноваження парламенту у сфері зовнішніх зносин. Проте, законодавчий орган не може бути наділений управлінськими функціями та здійснювати державне управління, хоча б зважаючи на юридичну природу та сутність останнього. Як уявляється, роль ВРУ, як органу загальнополітичного керівництва, в аспекті

зовнішньополітичної діяльності, полягає, перш за все, у визначенні напрямків та засад зовнішньої політики держави та сприянні розвитку міждержавних зносин.

Вагому роль у реалізації зовнішньої політики України відіграє Кабінет Міністрів України. Цей орган наділений широкими повноваженнями, закріпленими в Конституції України та конкретизованими нормативно-правовими актами держави. Діяльність КМУ, що здійснює управління у галузі закордонних справ, коротко узагальнюється в підручниках та деяких наукових виданнях в рамках теми державного управління закордонними справами. Більша частина досліджень у цій галузі відведена центральному органу виконавчої влади – Міністерству закордонних справ України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України і координацію відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України. У науковій літературі досить часто розкриваються завдання МЗС 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 і інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном та ін. Слід зазначити, що у переважній більшості наукових праць увага приділяється і повноваженням, і функціям МЗС, його закордонним органам (дипломатичним представництвам, консульським установам, представництвам при міжнародних організаціях) та керівництву останніх. При цьому, дипломатичне представництво України за кордоном, як підконтрольний орган МЗС, є діючою на постійній основі установою України за кордоном, діяльність якої спрямована на здійснення представництва, підтримання офіційних міждержавних відносин та зв'язків, належний та своєчасний захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб.

Значний внесок у вивчення правового статусу, організаційно-правових засад діяльності дипломатичних представництв зробили такі вчені, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Г.М. Руденко, А.І. Музика, С.В. Ківалов, О.П.

Сагайдак, В.О. Ріяка, О. В. Щерба, О.Ф. Сакун та ін. Одним із найбільш комплексних досліджень дипломатичних представництв, як органів державного управління закордонними справами, є дисертація С.А. Федчишина «Дипломатичне представництво за кордоном в механізмі управління закордонними справами». 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. Більш того, дослідник проаналізував зарубіжний досвід, підкреслюючи його значення для вдосконалення правового забезпечення діяльності представництв. Окремо слід відзначити спробу С.А. Федчишина визначити місце та роль дипломатичного представництва України за кордоном в системі органів державного управління. Цієї мети автор досягає через дослідження загальних та спеціальних ознак, притаманних представництвам, їх організаційних особливостей та правової основи діяльності [22].

Іншим значним дослідженням дипломатичних представництв є дисертація А.І. Музики: «Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики». Науковець розглядає питання удосконалення правового статусу дипломатичних представництв, поняття правових категорій, які належать до регулювання дипломатичних відносин, функціональні завдання постійних дипломатичних представництв та засоби їх здійснення [21].

Окремої уваги заслуговують дослідження О.П. Сагайдак і П.Д. Сардачука, які досить детально відображають особливості порядку утворення дипломатичних представництв, встановлення дипломатичних відносин, організацію (внутрішньої) роботи дипломатичних представництв, їх структуру та завдання [15, с. 52–68].

Значним за обсягом є узагальнення досліджень правового статусу та діяльності дипломатичних представництв Б.І. Гуменюка [16, с. 224]. Дослідник у науковій праці розглядає визначені «Положенням про дипломатичне представництво України за кордоном» функції представництв та їх особливості. Науковець зосереджує увагу на

представницькій функції, пропонуючи розглядати її не тільки в загальноприйнятому розумінні, а й у вузькому значенні, підкреслюючи особливість останнього тим, що представництво слід розуміти як діяльність, що здійснюється головою установи, а не всіма співробітниками та представництвом у цілому. Окрім цього, у цій роботі були досліджені організаційно-правові засади представницької діяльності, механізм її припинення, проведений широкий ретроспективний огляд функціонування представницьких установ у різні часи.

Окреме місце у системі органів МЗС посідають представництва, що діють на території України. При цьому слід зауважити, що, на теперішній час не було проведено жодного наукового дослідження цих установ, а були зроблені лише спроби узагальнення їх діяльності та характеристики таких основних функцій представництв МЗС 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. З вищенаведеного можна зробити висновок про необхідність детального вивчення та всебічного аналізу статусу регіональних представництв МЗС, їх діяльності та покладених на них завдань.

Значний внесок у дослідження дипломатичних представництв та їх діяльності зроблений Д.В. Табачником, який є автором та співавтором ряду наукових праць: «Українська дипломатична енциклопедія» [23], «Міжнаціональні відносини і національні меншини України» [24], «Історія української дипломатії в особах» [25], «Міжнаціональні відносини в Україні: стан, тенденції, перспективи» [26].

Слід зазначити, що тісно пов'язаними з дипломатичними



представництвами є консульські установи України, органи, діяльність яких полягає у захисті економічних і правових інтересів України, її громадян та юридичних осіб за кордоном. Ці установи посідають важливе місце в системі органів МЗС, діяльність яких направлена на сприяння розвитку дружніх відносин України з іншими державами, поширенню економічних, торгівельних, науково-технічних, та інших зв'язків. У літературі про консульські установи переважно розкриваються особливості їхньої організації та діяльності, які, насамперед, регламентуються Консульським статутом України від 02.04.1994 р. В адміністративній науці значну увагу приділяється статусу 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 учених, серед яких І.П. Блищенко [17], М.В. Буроменський, Є.А. Коровін [18, с. 42] , Г.П. Калюжна, С.В. Ківалов [19, с. 871–874], Ю.П. Битяк [20, с. 552–554] та ін. Більшу частину наукових робіт з цього питання становлять дослідження правової та організаційної основи діяльності консульств, їхніх функцій, завдань, структури, ієрархічної побудови та особливостей підпорядкованості у системі органів МЗС, статусу посадових осіб, а також взаємодії з іншими органами, що здійснюють державне управління закордонними справами.

Беручи до уваги стан досліджень інших представницьких установ, слід зазначити, що представництвам України при міжнародних організаціях в контексті теми державного управління закордонними справами приділялася незначна увага. До ключових представництв зазвичай відносять 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.

## Література

1. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30.
2. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін-юре, 1997. – 48 с.
3. Адміністративне право України: академічний курс : підруч. : у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; голова редколегії В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1. : Загальна частина. – 592 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Вид. 2, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. – Вид. 3-тє. перероб. та доп. / С.Г. Стеценко– К.: Атіка, 2011. - 624
6. Зорин В.А. Основы дипломатической службы. 2-е изд., испр. и доп. / В. А. Зорин. – М. : Международ. отношения, 1977. – 368 с.
7. Гуменюк Б.І. Основы дипломатичної та консульської служби : навч. посіб. / Б.І. Гуменюк. – К. : Либідь 1998. – 248 с.
8. Международное публичное право : учебник / под ред. К.А. Бекашева. – М. : ТК Велби, Из-во Проспект, 2003. – 640 с.
9. Живарев В.Е. Международное право / В.Е. Живарев. – М.: МИЭМП, 2010. – 135 с.
10. Міжнародне право : підручник / Тимченко Л.Д., Кононенко В.П. – К., 2012. – 631 с.
11. Міжнародне право : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.
12. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право : підручник. 2-е вид., перероб. і доп. / В.М. Репецький. – К. : Знання, 2006. – 372 с.
13. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навчальний посібник / Сардачук П.Д., Кулик О.П. – К. : Україна, 2001. – 176 с.
14. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К. : Видавничий Дім Ін Юре, 2002. – 544 с.
15. Дипломатична служба: правове регулювання : навч. посібник. – К. : Либідь, 2007. – 224 с.
16. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навч. посіб. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 295 с.

17. Блищенко И.П. Дипломатическое и консульское право / И.П. Блищенко, В.Н. Дурденевский. – М. : Изд-во ИМО, 1962. – 480 с.
18. Коровин Е.А. Правовое положение военных атташе / Е.А. Коровин. – М. : Изд-во Воен.-юрид. акад. Красной Армии, 1940. – 42 с.
19. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
20. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
21. Музика А.І. Правовий статус дипломатичного представництва: питання теорії та практики. : Дис. канд. юр. наук: 12.00.11. – 2009.
22. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво за кордоном в механізмі управління закордонними справами. : Дис... канд. юр. наук: 12.00.07. – 2011.
23. Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / Редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. - К.: Знання України, 2004. – Т. 2. – 812 с.
24. Міжнародні відносини і національні меншини України: Стан, перспективи [Текст] / упоряд. Р. Ш. Чілачава, Т. І. Пилипенко ; ред. Р. Ш. Чілачава. – К. : Голов. спец. ред. літ. мовами нац. меншин України, 2004. – 384 с.
25. Табачник Д.В. Історія української дипломатії в особах. Навчальне видання. / Д. В. Табачник. – К.: Либідь, 2004. – 640 с.
26. Міжнародні відносини в Україні: стан, тенденції, перспективи / Д. В. Табачник [та ін.]. – К. : Етнос, 2004. – 584 с.

### **Анотація**

***Коровайко А.О.* Стан наукових досліджень органів державного управління в галузі закордонних справ. – Стаття.**

Здійснено аналіз наукових досліджень органів управління закордонними справами України, узагальнено підходи щодо їх класифікації. Визначено особливості системи органів управління у зазначеній галузі. Виокремлено основні напрямки подальшого здійснення наукових досліджень державного управління в галузі закордонних справ.

*Ключові слова:* стан наукових досліджень, галузь закордонних справ, державне управління, суб'єкт адміністрування, система органів управління, підходи класифікації.

### **Аннотация**

***Коровайко А.А.* Состояние научных исследований органов государственного управления в отрасли иностранных дел. – Статья.**

Проведен анализ научных исследований органов управления иностранными делами Украины, обобщены подходы их классификации. Определены особенности системы органов управления в указанной отрасли. Выделены основные направления дальнейших научных исследований государственного управления в отрасли иностранных дел.

*Ключевые слова:* состояние научных исследований, отрасль иностранных дел, субъект администрирования, система органов управления, подходы классификации.

### Summary

***Korovaiko A.O. The state of scientific researches of bodies implementing public administration in the field of foreign affairs.*** – Article.

The scientific researches of state bodies conducting administration of foreign affairs in Ukraine and approaches to classify them are analyzed and generalized. The peculiarities of the system of bodies implementing administration in above mentioned field are defined. The main trends of further scientific researches of public administration in the field of foreign affairs are marked out.

*Key words:* state of scientific researches, field of foreign affairs, bodies implementing administration, system of authorities, approaches to classification.

