

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ГАЛУЗІ ЗОВНІШНІХ СПРАВ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES IN THE FIELD OF FOREIGN AFFAIRS

Мінка Т.П., д.ю.н., професор,
в.о. завідувача кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

Стаття присвячена висвітленню проблем і стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ. У статті зазначається, що визначаючи необхідність дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ, слід зазначити, що його здійснення насамперед пов'язано з реалізацією реформ, які відбуваються в адміністративно-політичній сфері, з удосконаленням організаційних і правових засад діяльності органів публічної адміністрації, у т.ч. і в галузі закордонних справ, як МЗС України в цілому, так і діяльності консульських та дипломатичних представництв, зокрема, а також розв'язання питань їхнього кадрового та матеріального забезпечення. Обґрунтовується, що адміністративно-правове регулювання зовнішніми справами представляє собою сферу, що регулюється правом і яка визначає діяльність публічної адміністрації, що спрямована на реалізацію зовнішньої політики держави. Звертається увага на те, що адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ має свої особливості, які полягають у тому, що така діяльність ґрунтується не тільки на вітчизняному законодавстві, але і на значній кількості норм і принципів міжнародного права, міжнародних договорах та домовленостях між суб'єктами міжнародного права, на звичаєвому праві, дипломатичних протоколах і двохсторонніх угодах, які в цілому слугують фундаментом організації та діяльності публічної адміністрації за кордоном, співпраці з міжнародними інституціями, сприяють реалізації зовнішньої політики нашої держави. Робиться висновок, що вітчизняне законодавство, яке регулює діяльність публічної адміністрації можна поділити на дві великі групи 1) законодавство, яке визначає основи діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ; 2) законодавство, яке визначає основи організації та функціонування публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, зовнішні справи, закордонні справи, дипломатичне представництво, консульська установа, діяльність.

The article is devoted to highlighting the problems and the state of administrative and legal regulation of public administration activities in the field of foreign affairs. The article states that determining the need for research into the administrative and legal regulation of public administration activities in the field of foreign affairs, it should be noted that its implementation is primarily related to the implementation of reforms that take place in the administrative and political sphere, with the improvement of the organizational and legal foundations of the activities of bodies public administration, including and in the field of foreign affairs, both the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine in general, and the activities of consular and diplomatic missions, in particular, as well as solving issues of their personnel and material support. It is justified that the administrative and legal regulation of foreign affairs is a sphere regulated by law and which determines the activity of public administration aimed at the implementation of the foreign policy of the state. Attention is drawn to the fact that the administrative and legal regulation of the activity of public administration in the field of foreign affairs has its own peculiarities, which are that such activity is based not only on domestic legislation, but also on a significant number of norms and principles of international law, international treaties and agreements between subjects of international law, on customary law, diplomatic protocols and bilateral agreements, which in general serve as the foundation for the organization and activity of public administration abroad, cooperation with international institutions, contribute to the implementation of the foreign policy of our state. It is concluded that domestic legislation, which regulates the activities of the public administration can be divided into two large groups 1) legislation that defines the basis of the activities of the public administration in the field of foreign affairs; 2) legislation that defines the foundations of the organization and functioning of public administration in the field of foreign affairs.

Key words: administrative and legal regulation, foreign affairs, foreign affairs, diplomatic representation, consular institution, activity.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної правової, соціальної, демократичної країни, неможливий без створення ефективної зовнішньої політики та функціонально ефективної системи органів публічної адміністрації, які її реалізують. Сучасні виклики, які обумовлені, насамперед, воєнним станом в країні, створили комплекс проблем не тільки політичного, соціально-економічного, демографічного, правового та іншого характеру, але і вимагають відповідного реагування для їх вирішення на міжнародній арені, у питаннях забезпечення за кордоном прав наших громадян, які вимушено залишили територію України.

Визначаючи необхідність дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ, слід зазначити, що його здійснення насамперед пов'язано з реалізацією реформ, які відбуваються в адміністративно-політичній сфері, з удосконаленням організаційних і правових засад діяльності органів публічної адміністрації, у т.ч. і в галузі закордонних справ, як МЗС України в цілому, так і діяльності консульських та дипломатичних представництв, зокрема, а також розв'язання питань їхнього кадрового та матеріального забезпечення.

Аналіз дослідження проблеми. Проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ приділялася увага

у роботах Л.Р. Білої-Тіунової, Б.І. Гуменюка, С.В. Кивалова, А.О. Коровайко, А.І. Музики, О.Г. Макаренка, та ін. Разом з тим недостатньо на науковому рівні були вивчені питання сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ відповідно до існуючих викликів та загроз.

Мета статті. Тому, метою статті є висвітлення проблем і стану адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання зовнішніми справами представляє собою сферу, що регулюється правом і яка визначає діяльність публічної адміністрації, що спрямована на реалізацію зовнішньої політики держави. Така діяльність втілюється у різноманітних формах і методах низкою системи органів державної виконавчої влади, що надлені на це відповідними повноваженнями. Ефективність реалізації зовнішньої державної політики напряму залежить від стану не тільки її адміністративно-правового регулювання, але й від належного правового забезпечення системи органів публічної адміністрації, що її реалізують. Тому, питання ефективності діяльності публічної адміністрації у галузі зовнішніх справ напряму залежить від стану її адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-правове регулювання зовнішніх справ України закріплено в Конституції України, та чинних нормативно-правових актах нашої держави та міжнародних договорах.

Стаття 18 Конституції України визначає, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права. Відповідно і діяльність публічної адміністрації у галузі зовнішніх справ має бути спрямована на забезпечення національних інтересів нашої держави, на підтримання безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права [1].

Крім Конституції України основу адміністративно-правового регулювання галузі зовнішніх справ становлять загально-визнані норми та принципи міжнародного права, які містяться в Статуті ООН, Віденській конвенції про дипломатичні зносини, Віденській конвенції про консульські зносини, Віденській конвенції про право міжнародних договорів, Конвенції ООН про привілеї та імунітети ООН від 1946 р., Конвенції про привілеї та імунітети спеціалізованих установ ООН від 1947 р., Конвенції про спеціальні місії від 1969 р., Віденській конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 1975 р., Гельсінському заключному акті тощо.

Важливого значення в діяльності публічної адміністрації у галузі зовнішніх справ мають загально-визнані міжнародні звичаї. Так, відповідно до Консульського статуту України від 02.04.1994р. консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до цього статуту, законодавства, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв [2].

Наприклад, С.В. Річка також вказує на особливе значення правил дипломатичного протоколу для галузі закордонних справ. Так, як 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 [3, с. 5].

Наступна група нормативно-правових актів представляє собою вітчизняне законодавство, яке регламентує організацію і діяльність публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ. Це законодавство можна поділити на дві великі групи – закони та підзаконні правові акти. Внутрішнє законодавство, в свою чергу можна поділити на дві великі групи: 1) законодавство, яке визначає основи діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ; 2) законодавство, яке визначає основи організації та функціонування публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ.

До законодавчих актів першої групи можна віднести ті, які визначають засади зовнішньої політики держави, Закони України «Про міжнародні договори» від 26 червня 2004 р., «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [4], «Про міжнародне приватне право» від 23.06.2005 р., «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р.

тощо. Наприклад, Закон України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» [5] від 05.12.2013 р. 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). 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 [6].

Законодавство дрігої групи пов'язане з тим, що ним регулюються організація та функціонування системи органів публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ, розподіл між ними повноважень, основи взаємодії, системно-структурна побудова.

Одним із головних документів у цій сфері слід назвати Положення про Міністерство закордонних справ України. Відповідно до цього Положення міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин. Також на міністерство покладено завдання щодо захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин; реалізація зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, культурних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями; координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу України; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння утвердженню міжнародного авторитету України, піднесенню у світі її іміджу як надійного і передбачуваного партнера та інші [7].

До цієї групи нормативно-правових актів також слід віднести наступні підзаконні правові акти, а саме: 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 дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні» від 10.06.1993 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., тощо. Наприклад, Указ Президента України «Про Консульський статут України» від 2.04.1994 р. [2], що по суті є головним нормативним документом, на основі якого здійснюється функціонування консульських установ України.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ має свої особливості, які полягають у тому, що така діяльність публічної адміністрації, у порівнянні з іншими сферами функціонування держави та суспільства, ґрунтується не тільки на вітчизняному законодавстві, але і на значній кількості норм і принципів міжнародного права, міжнародних договорах та домовленостях між суб'єктами міжнародного права, на звичаєвому праві, дипломатичних протоколах і двохсторонніх угодах, які в цілому слугують фундаментом організації та діяльності публічної адміністрації за кордоном, співпраці з міжнародними інституціями, сприяють реалізації зовнішньої політики нашої держави,

Вітчизняне законодавство, яке регулює діяльність публічної адміністрації можна поділити на дві великі групи 1) законодавство, яке визначає основи діяльності публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ; 2) законодавство, яке визначає основи організації та функціонування публічної адміністрації у сфері зовнішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про Консульський статут України : Указ Президента України від 02.04.1994 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/127/94>
3. Ріяка В.О. Дипломатичний протокол : навч. посіб. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2006. 134 с
4. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>
6. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
7. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text>