

УДК 342.9:35:341

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ МЕТОДІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ**

**PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF SEVERAL METHODS
OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FOREIGN AFFAIRS**

Коровайко А.О.,

*аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті проведено комплексний аналіз окремих методів державного управління у галузі закордонних справ. Досліджено зміст та сутність методів управління. Узагальнено особливості методів, які отримали найбільш широке застосування на різних етапах управлінської діяльності в галузі закордонних справ з урахуванням сучасних політико-правових реалій.

Ключові слова: метод, державне управління, галузь закордонних справ, зовнішня політика, засіб впливу.

В статье проведен комплексный анализ некоторых методов государственного управления в отрасли иностранных дел. Исследованы содержание и сущность методов управления. Обобщены особенности методов, получивших наиболее широкое применение на различных этапах управленческой деятельности в отрасли иностранных дел с учетом современных политико-правовых реалий.

Ключевые слова: метод, государственное управление, отрасль иностранных дел, внешняя политика, способ воздействия.

Complex analysis of several methods of state administration in the field of foreign affairs is conducted. Matter and essence of methods are explored. Peculiarities of widely adopted methods implemented on different stages of administrative activity in the field of foreign affairs are generalized.

Key words: method, state administration, field of foreign affairs, foreign policy, mean of influence.

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 систе-

ми різноманітних форм та конкретних методів. Останні відіграють що ненайбільшу роль в забезпеченні належного управління закордонними справами та, з огляду своїх можливостей, є найдієвішим засобом впливу на зовнішньополітичну діяльність.

Стан дослідження. Методи державного управління є об'єктом досліджень багатьох науковців, серед яких С.М. Алфьоров, В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, С.С. Алексєєв, В.В. Колпачков, С.В. Ківалов, Д.А. Козачук, В.Я. Малиновський, К.Ю. Мельник, С.Г. Стеценко та ін. Проте застосування методів державного управління у рамках галузі закордонних справ на теперішній час не досліджувалися. Враховуючи наявність значної кількості методів управлінської діяльності, **мета статті** полягає в узагальненні, аналізі та виокремленні особливостей тих методів державного управління, що набули найбільш широкого застосування у галузі закордонних справ та використовуються на усіх етапах управлінської діяльності. До таких слід віднести, насамперед, методи, які в адміністративній літературі прийнято називати універсальним, а саме: методи переконання, заохочення та примусу.

Виклад основного матеріалу. Сутність методу переконання становить система методів правового змісту, які здійснюються органами виконавчої влади і які мають прояв у застосуванні заохочувальних, роз'яснювальних та виховних заходів з метою формування у суб'єктів і об'єктів управління розуміння необхідності виконання приписів нормативних актів. Переконання також слід розглядати як соціальну категорію, що історично склалася в процесі взаємного спілкування людей і являє собою метод здійснення публічної влади. Історично, ще із часів СРСР, застосування методу переконання у державному управлінні здійснювалося для проведення широкої ідеологічної роботи. Невипадково реалізація переконання здійснюється шляхом роз'яснення та обговорення. Метод переконання, як уявляється, ґрунтується також і на авторитеті держави, права та свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків.

У структурі методу переконання є такі прийоми та засоби, як підготовка та прийняття нормативно-правових актів, що вирішують конкретні завдання, які здійснюють вплив на суб'єкт управління у вигляді вихідних результатів, тобто виконанні функцій, що на них покладені. Тому, аналізуючи застосування переконання у галузі закордонних справ, органи влади найчастіше використовують як засіб переконання соціально-психологічний (пропагандистський) вплив. Прикладом застосування такого засобу переконання можна назвати офіційні проголошення щодо визначення курсу України на Євроінтеграцію – упродовж періоду з початку незалежності наміри України щодо курсу на Євроінтеграцію були визначені Законом України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», що передбачав забезпечення інтеграції України в європейській політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС, що закріплено у різних документах, зокрема Стратегії інтеграції України до ЄС, а також підтримано різними документами Верховної ради України.

Застосування методів переконання МЗС України демонструють різного роду заяви щодо міжнародного співробітництва (наприклад, спільна заява

Міністрів закордонних справ України та Республіки Казахстан про можливість подальшої співпраці в окремих галузях).

Прикладами застосування окремих засобів переконання є також інформаційні повідомлення для громадян, щодо введення в дію окремих інструкцій та положень шляхом висвітлення на веб-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. № 17; 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. № 196; Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном від 04.06.2002 р. № 113; Положення про консульський збір України від 05.01.2011 р. тощо.

Іншим прикладом інформування стало доведення до відома Інструкції про порядок погодження зі Службою безпеки України оформлення віз іноземцям та особам без громадянства дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном в державі їх тимчасового або постійного проживання, яка затверджена спільним Наказом Служби Безпеки України та Міністерства закордонних справ України від 16.02.2012 р.

Основними засобами реалізації методу переконання, які також застосовують у державному управлінні в 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 [1, с. 202].

Значною мірою дія методу переконання спрямована на забезпечення свідомого ставлення до своїх обов'язків працівників органів управління, оскільки здійснюється вплив не лише на свідомість, але і на поведінку особи. Метою такого впливу є формування у працівника думки та усвідомлення не лише у правильності його поведінки, але й у її великій цінності для всієї держави. Такий результат досягається проведенням виховної роботи, вчиненням дій, що запобігають скоєнню дисциплінарних проступків. Як уявляється, застосування методу переконання реалізується також у спосіб забезпечення поширення позитивного досвіду серед працівників дипломатичних установ, наставництва їх діяльності та приведення особистого прикладу.

Що ж до позиції законодавця, то він передбачає пріоритет методів переконання та виховання при стимулюванні високого рівня службової дисципліни, проте не передбачає в жодному спеціальному законі їхнього нормативного закріплення.

Застосування методу переконання в державному управлінні у галузі закордонних справ може буде

спрямовано на: переконання громадян держави чи іноземних держав; переконання осіб, що уповноважені на виконання державних функцій у структурі закордонних справ та переконання представників іноземних держав. Застосування методів переконання у дипломатичній діяльності здійснюється через дипломатичні прийоми, візити всіх дипломатичних працівників, дипломатичні бесіди, резолюції тощо.

Деяко суміжними із 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 відбуватись шляхом оголошення подяк, грошових винагород, нагородження цінними подарунками, достроковим присвоєнням дипломатичного рангу (наприклад, позачергове присвоєння дипломатичного рангу Надзвичайного і Повноважного Посла – М. Селівону та Надзвичайного і Повноважного Посла – С. Пирожкову).

Аналізуючи методи нематеріального стимулювання працівників МЗС України, варто зосередити увагу на активному застосуванні таких засобів, як відзначення та нагородження їхньої діяльності, зокрема таке нагородження визначається Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України від 21 лютого 2013 р., у якому 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 України стало звичною практикою для дипломатичних представників, працівників МЗС України, громадсько-політичних діячів, що зробили внесок у розвиток галузі закордонних справ (наприклад, нагородження грамотами МЗС України як дипломатичних представників В.С. Огризка (2002) і І.П. Кухти (2008), так і наукових співробітників Дипломатичної академії та інших наукових установ: О.А. Коппель (2004), Л.Д. Чекаленко (2010) та ін.).

Нагородження відзнаками МЗС України стає доброю практикою, зокрема, нагородження відбувається відзнаками I, II та III ступеня. При цьому до нагородження відзнакою I ступеня представляються ветерани дипломатичної служби, видатні діячі української діаспори та відомі державні, громадські діячі і науковці, що здійснили вагомий внесок у розвиток дипломатичної справи.

Досить поширеною є практика вручення почесних грамот та відзнак працівникам служби МЗС України і з сторони громадських та релігійних об'єднань (наприклад, посол України В. Шкуров нагороджений почесною грамотою та пам'ятною відзнакою Української Православної Церкви). Важливо зазначити, що до стимулюючих методів слід віднести також подяки, премії, пільги тощо.

Примус, як уявляється, є додатковим методом державного управління, що являє собою психологіч-

ний чи фізичний вплив державних органів, або посадових осіб (суб'єктів управління) на певних осіб (об'єкти управління) з метою змушення виконувати приписи правових норм. Такий метод державного управління проявляється в двох формах: судовій та адміністративній та ґрунтується на авторитеті держави і силі закону. Метод примусу спрямований на вироблення окремих форм поведінки, а також підтримання суспільної дисципліни. Структура примусу складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів [1, с. 204]. Як уявляється, застосування примусу є необхідним елементом після впровадження методів переконання та стимулювання.

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

Насамперед, слід звернути увагу на запровадження у галузі закордонних справ заборон та відповідних санкцій. В листопаді-грудні 2013 р. в інтересах гарантування національної безпеки Служба Безпеки України, відповідно до п. 1 ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців», 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 відбувається після запровадження методів переконання та роз'яснення [2].

Особливого застосування метод примусу набуває у питаннях протидії корупції працівників дипломатичних відомств. Згідно із численними нормами антикорупційного законодавства та Закону України від 07.04.2011 р. «Про засади запобігання та протидії корупції» окреслені 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 [3].

Застосування методів примусу сприяє утвердженню дисципліни в апараті державного управління. Сама можливість запровадження методу примусу виступає дієвим дисциплінарним і стримуючим фактором від негативних дій. Як у методі переконання, так і в методі примусу у сфері закордонних справ є такі ж прийоми і засоби, що побудовані на принципі виконання нормативно-правових актів, що є запорукою законності державного управління. Однак у цьому методі, на відміну від методу переконання, діють більш суворі правила, які засновані на силі закону з використанням авторитету держави. Отже, основне функціональне спрямування примусу – попереджен-

ня 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 дипломатів в умовах невиконання або неналежного виконання ними своїх обов'язків. Застосування каральних заходів до дипломатичних представників може здійснюватися і шляхом: затримки до одного року присвоєння чергового дипломатичного рангу,

рангу державного службовця, або у призначенні на вищу посаду; попередження про неповну службову відповідність [4]. Окрім того, статтями Кримінального Кодексу України передбачено також і кримінальну відповідальність.

Висновки. Як уявляється, при використанні всіх вищенаведених методів управління присутні елементи адміністративно-розпорядчого впливу, оскільки застосування 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 усіх стадіях управлінського процесу та напрямках впливу у галузі закордонних справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кісіль З.Р. Адміністративне право : навч. посіб. / Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. – 3-те вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
2. Про дипломатичну службу України : Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2728-14/page2>.
3. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2>.
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.