



СИСТЕМА МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОТРАСЛИ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ

Андрей КОРОВАЙКО,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article focuses on the research and analysis of methods' system of state administration in the field of foreign affairs, proposes classification of widely adopted methods generalizing their peculiarities considering political and legal realities. Special attention is paid to the definitions of methods, means and techniques of realization of state administration, to peculiarities of implementation of organizational (legal) and social-psychological methods of influence. The article proves the role and meaning of methods of influence in provision of proper state administration of foreign affairs and their impact on foreign policy of state.

Key words: system, methods, state administration, field of foreign affairs, classification, foreign policy.

Аннотация

В статье проводится исследование и комплексный анализ системы методов государственного управления в отрасли иностранных дел, предлагается их классификация. Обобщаются особенности методов, получивших наиболее широкое применение на различных этапах управленческой деятельности в отрасли иностранных дел с учетом современных политико-правовых реалий. Особое внимание уделяется определению понятий методов, способов, приемов и средств реализации государственного управления, особенностям применения организационно-правовых и социально-психологических методов воздействия. Доказывается роль и значение методов государственного воздействия в обеспечении надлежащего управления иностранными делами и влияние их применения на внешнеполитическую деятельность государства.

Ключевые слова: система, методы, государственное управление, отрасль иностранных дел, классификация, внешняя политика.

Постановка проблемы. Внешняя политика должна обеспечивать внешние гарантии национальной безопасности, территориальной целостности государства и его суверенитета. На мировой арене действия украинской власти сосредотачиваются на создании эффективной комплексной системы защиты прав граждан за пределами Украины, а внешняя политика направлена на максимальное содействие развитию национальной экономики и обеспечение достойного места государства на международной арене. Выполнение этих задач, достижение внутренней стабильности в государстве, а также консолидация ведущих политических сил и институтов власти, обеспечение соблюдения внешнеполитического курса Украины возможно при использовании широкого комплекса методов государственного управления, в частности применяемых в отрасли иностранных дел и требующих детального изучения.

Состояние исследования. Некоторым аспектам относительно методов государственного управления и их применения в целом посвящены работы ряда отечественных ученых: В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеева, В.В. Колпакова, С.В. Кивалова, В.Я. Малиновского, К.Ю. Мельника, С.Г. Стеценко и др. Однако вопрос комплексного исследо-

вания методов государственного управления в рамках отрасли иностранных дел в настоящее время остается открытым, что подтверждает актуальность исследования.

Целью и задачей статьи является обобщение, анализ и систематизация существующих методов управления в отрасли иностранных дел с учетом современных политико-правовых реалий.

Изложение основного материала. Система методов государственного управления в отрасли иностранных дел является одним из самых действенных инструментов влияния на внешнеполитический курс Украины. В научных источниках встречаются различные трактовки сущности методов государственного управления, в частности как способа познания явлений природы и общественной жизни, приема или системы приемов, применяемых в определенной сфере деятельности [1, с. 343] и т. д.

Как представляется, методы государственного управления иностранными делами – это составные элементы управленческого механизма, инструменты, которые включают в себя совокупность способов, средств и приемов достижения цели управления, являются отражением целенаправленного управленческого воздействия субъекта управления (системы органов государственного управления в отрасли ино-

странных дел) на объект управления (внешнюю политику государства), применение которых направлено на развитие иностранных дел и дипломатических отношений, интеграцию экономики в мировое хозяйство, реализацию стратегических и геополитических интересов государства и обеспечение национальной безопасности.

Поскольку специфическими особенностями государственного управления иностранными делами являются такие, как деятельность органов власти (приоритетом которой является укрепление экономической составляющей внешней политики Украины), наличие разветвленной структуры дипломатических представительств Украины, консульских учреждений, миссий Украины за границей, деятельность постоянно действующего дипломатического представительства Украины за рубежом, что призвано поддерживать официальные межгосударственные отношения, осуществлять представительство Украины, защищать интересы Украины, права и интересы ее граждан и юридических лиц [2, с. 69], то применение определенной системы методов в государственно-управленческой деятельности в отрасли иностранных дел осуществляется с помощью специфических средств, способов и приемов воздействия.



Под способами государственного управления в отрасли иностранных дел следует понимать действия, которые дают возможность достичь определенных результатов во внешней политике. В качестве средств государственного управления в отрасли иностранных дел следует определить инструменты, с помощью которых осуществляется воздействие в государственном управлении иностранными делами. Приемами государственного управления иностранными делами следует назвать составляющие элементы форм реализации методов управления в отрасли иностранных дел, применяемые в конкретной ситуации.

Обобщая приведенные в научных источниках классификации методов государственного управления иностранными делами, следует отнести последние к соответствующим группам: 1) согласно стилю управления – демократические; 2) с позиции влияния субъекта управления на объект управления – прямого воздействия и косвенного воздействия; 3) по масштабу применения – общесистемные (планирования, организации, контроля, стимулирования) и локальные (психологические, опроса и интервьюирования); 4) с точки зрения организации управления – субординации и координации; единоличный, коллегиальный, коллективный, комбинированный и регламентарные методы принятия управленческих решений; 5) с позиции научности – познание (познавательного-программирующего) и воздействия (организационно-регулирующего); 6) с позиции мотивации управленческой деятельности – поощрение, убеждение и принуждения; 7) с позиции комплексности – общие (нормативно-правовые, административные, социально-психологические (пропагандистские)) и специальные (стратегическое планирование и целевое программирование, информирование); 8) по функциональному назначению – нормативно-правовые, административные (организационно-распорядительные) и социально-психологические или пропагандистские.

По характеру воздействия субъекта управления на объект управления выделяют методы государственного управления в отрасли иностранных дел прямого и косвенного воздействия. Как представляется, к методам прямо-

го воздействия следует отнести правовые и административные методы (организационно-распорядительные), а к методам косвенного, опосредованного воздействия – социально-психологические методы. В зависимости от концепции государственного вмешательства в развитие системы внешнеполитических отношений, органы государственного управления отдают предпочтение прямым или опосредованным методам и соответствующим механизмам реализации [3].

Следует отметить, что разнообразие и разноплановость классификационных признаков методов государственного управления порождает дублирование отдельных методов в различных классификационных признаках, в частности, правовой, административный и пропагандистский методы государственного управления выделяются в методах прямого и косвенного воздействия, являются общими методами с другим классификационным признаком и отдельно классифицируются по функциональному назначению. Следует отметить, что такое дублирование, с одной стороны, затрудняет детализацию средств и способов одного и того же метода учеными и практиками, а с другой – приводит функциональные различия каждого отдельного метода управления иностранными делами.

Отдельной категорией можно выделить общие и специальные методы управления, при этом так называемые основные, прямые и косвенные методы приобщаются к общим. Соответственно, общие методы государственного управления в отрасли иностранных дел применяются на важнейших стадиях управленческого процесса и осуществляют общее влияние на внешнеполитическую ситуацию государства. К общим методам следует отнести нормативно-правовые, административные (организационно-распорядительные), социально-психологические (пропагандистские), которые также классифицируются и по функциональному назначению.

Одним из наиболее действенных и комплексных методов государственного управления в отрасли иностранных дел является нормативно-правовой метод, согласно которому государство воздействует на внешние политические, экономические и глоба-

лизационные процессы через право. Соответственно, содержание права определяется внешними условиями и устройством государства, осуществляется в двух формах – правотворческой, предусматривающей деятельность государственных органов, направленную на создание и совершенствование нормативных актов (законы и подзаконные акты), и правоприменительной, которая проявляется в применении норм права, реализуется путем организации выполнения законов и подзаконных актов, поддержания правопорядка.

Как представляется, правовые методы, способствуя формированию законодательной базы, включают такие приемы и средства, как формирование, ратификация, подписание и выполнение нормативно-правовых актов, реализуемых с помощью международных договоров, резолюций, хартий, законов Украины, указов Президента Украины, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Украины, совместных приказов и других актов законодательства [4].

К средствам внутренне-правового регулирования, применяемым на внутриведомственном уровне, например, в деятельности Министерства иностранных дел Украины (далее – МИД Украины), следует отнести постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины, приказы и инструкции МИД Украины, а также документы внутриведомственного характера (служебные записки как способ информирования дипломатом руководства учреждения о событиях, докладные записки о выполнении дипломатом поручений, информационно-справочные материалы, представляющие интерес для внешнеполитического курса государства).

Важным элементом регулирования являются также отчетности деятельности дипломатических представителей в виде годовых и полугодовых политических отчетов, политических писем, отчетов дипломатов о поездках.

Следует отметить, что деятельность в отрасли иностранных дел может приобретать и неправовую форму управленческого воздействия. При этом ее роль и значение предопределяется проведением визитов, совещаний, установлением контактов и ведением бесед, проведением переговоров, дипломатической перепиской, инфор-



мационной, аналитической и разъяснительной работами и т. д. Так, ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях предусматривает, что в ходе визитов и бесед определяются важные аспекты межгосударственных отношений, ликвидируются неточности в информации, закладываются основы важных решений. При непосредственном общении эффективность коммуникативной связи повышается за счет использования «живого слова», интонации, невербальных средств общения [5]. К примеру, в октябре 2013 г. состоялся официальный визит Министра обороны Украины в Республику Хорватия, в ходе которого обсуждался вопрос европейской интеграции, сотрудничества в рамках евроатлантических и региональных структур безопасности [6]. Кроме того, 14 октября 2013 г. представители Украины осуществили визит в Республику Казахстан, результатом которого стало заявление, подписанное министрами иностранных дел Украины и Республики Казахстан, а сам визит продемонстрировал заинтересованность обоих государств в дальнейшем углублении доверительного политического диалога и расширении связей во всех направлениях украинско-казахстанского сотрудничества [7].

К главным формам дипломатии, которая носит неправовой характер, можно отнести также переговоры, дипломатические конференции, конгрессы, совещания и встречи, осуществление подготовки и проведение международных договоров, а также других дипломатических документов, принятие участия в работе международных организаций и их органов, представительство Украины за рубежом (что осуществляется посольствами и миссиями), дипломатическая переписка, публикации дипломатических документов, публикации в СМИ позиции правительства в определенных международных вопросах [8].

Административные или организационно-распорядительные методы государственного управления в отрасли иностранных дел охватывают всю организационно-распорядительную составляющую государственного управления в отрасли иностранных дел. Организационно-распорядительное влияние в отрасли иностранных дел осуществляется через систему МИД Украины на систему иностранных

дипломатических представительств. Внутренние административные или организационно-распорядительные методы государственного управления в отрасли иностранных дел базируются на использовании директив, приказов, указаний, технических заданий, положений, инструкций и т. п.

Среди директив и технических задач Кабинета Министров Украины и МИД Украины можно выделить направления и технические задачи, которые ставятся перед другими органами исполнительной власти с целью осуществления переговоров и участия в делегациях относительно решения вопросов двустороннего или многостороннего сотрудничества.

Особого внимания заслуживают положения, которые принимает МИД Украины и с помощью которых реализуется регулирование внутренних аспектов деятельности органов, их задач и компетенции. Особым примером административного воздействия посредством положений является принятие Положения об Общественном совете при МИД Украины, которым определены основные задачи, права, состав и руководство совета и которое было согласовано непосредственно руководством МИД [11]. Другим примером является Положение о Представительстве Министерства иностранных дел Украины на территории Украины, в котором урегулированы основные принципы деятельности и структуры работы таких представительств, в частности через инструктирование МИД Украины и разъяснения относительно определенных действий в отношении работников и граждан (например, Инструкции о порядке консульской легализации официальных документов в Украине и за рубежом, о порядке истребования документов социально-правового характера для граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства) [12]. Применяя правила, МИД Украины организует деятельность своих внутренних структур (например, правила оформления и выдачи дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Украины удостоверения личности для возвращения в Украину, правила въезда и пребывания в Украине для граждан иностранных государств и др.).

Следует отметить, что одним из

наиболее применяемых документов локального организационно-распорядительного характера являются приказы органов, регламентирующие деятельность всего учреждения, организационно-распорядительные приказы касательно инструктивного обеспечения основной деятельности (например, приказ «Об утверждении Перечня сведений, содержащих служебную информацию в системе органов дипломатической службы Украины»).

Применение социально-психологических методов управления в отрасли иностранных дел обуславливается необходимостью познания и использования законов социально-психологической деятельности для оптимизации социально-психологических явлений и процессов в интересах общества и государства. С помощью социальных методов осуществляется управление отношениями в группах и между группами, а с помощью психологических – управление влиянием на сознание как отдельных индивидов, так и на межличностные отношения в группе. Социально-психологические методы государственного управления в отрасли иностранных дел рассматриваются с позиции административного, морально-этического, организационно-правового или социально-политического аспектов. К примеру, методы убеждения и принуждения относятся к морально-этическим методам. Такое разделение раскрывает производные от приведенной группы методов, что подчеркивает необходимость учета социально-психологической составляющей методов управления.

Вместе с тем, не менее важны и специальные методы управления, применяемые при выполнении отдельных функций или на отдельных стадиях процесса государственного управления в отрасли иностранных дел. Одним из специальных методов государственного управления в отрасли иностранных дел является стратегическое планирование и целевое программирование через применение целевых комплексных программ, которые необходимы для развития и интеграции Украины в мировое сообщество. Примером применения стратегического планирования и целевого программирования в отрасли иностранных дел является Государственная программа сотрудничества с зарубеж-



ными украинцами на период до 2015 г., целью которой является обеспечение центральными и местными органами исполнительной власти сотрудничества с зарубежными украинцами, сохранения их национально-культурной идентичности, использования интеллектуального, культурного и духовного потенциала для утверждения позитивного международного имиджа Украины, а также обеспечение поддержки общин украинцев, пребывающих за рубежом [9].

Украина активно участвует в Стратегии Европейского Союза по развитию Дунайского региона, направленной на улучшение транспортных и энергетических взаимосвязей (улучшение доступа и мобильности, интеграции энергетических систем, увеличение энергоэффективности и распространение возобновляемых источников энергии), защиту окружающей среды [10].

Кроме вышеприведенных методов государственного управления в отрасли иностранных дел существуют методы, которые в зависимости от масштаба применения делятся на методы планирования, организации, контроля и стимулирования.

К методу планирования государственного управления в отрасли иностранных дел относится планирование внешней политики, включающей сотрудничество с другими странами в различных сферах, а также участие в международных организациях и т. д. К организационным методам государственного управления иностранными делами относят организацию деятельности дипломатической службы и Министерства иностранных дел. Наиболее эффективным методом управления, который в настоящее время взят на вооружение многих стран, является метод стимулирования, который включает применение позитивных мер морального и материального вознаграждения для дипломатических работников, стимулирует лучшее исполнение ими своих должностных обязанностей. Методы контроля, по нашему мнению, выступают средством мониторинга внутренней управленческой ситуации, которые реализуются внешними, внутриведомственными и общественными средствами, а также членами общественного совета при МИД Украины.

Выводы. Подводя итоги и обобщая систему методов, наиболее применяе-

мых в отрасли иностранных дел Украины, следует обратить особое внимание на методы, классифицированные по стилю управления, с точки зрения организации управления (субординации и координации), с позиции мотивации управленческой деятельности (поощрение, убеждение и принуждение), с позиции комплексности (общие и специальные – стратегическое планирование и целевое программирование, бюджетирование, информирование) и по функциональному назначению (нормативно-правовые, административные и социально-психологические). По нашему мнению, при использовании всех вышеприведенных методов управления присутствуют элементы административно-распорядительного воздействия, поскольку применение и выполнение методов реализуется и контролируется субъектами управления – органами государственной власти в отрасли иностранных дел, деятельность которых является административно регламентированной и субординационной. Все методы управления в отрасли иностранных дел взаимосвязаны и применяются системно на всех стадиях управленческого процесса в различных направлениях.

Список использованной литературы:

1. Новий український тлумачний словник. Близько 20000 слів і словосполучень [текст] / укл. Н.Д. Кусайкіна, Ю.С. Цибульник ; за заг. ред. проф. В.В. Дубічинського. – Х. : Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2008. – 608 с.
2. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посіб. – 3-тє вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
3. Участь України у міжнародних організаціях // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations>.
4. Білосорочка С. Соціально-психологічні методи державного управління як засіб налагодження взаємодії держави та суспільства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11bsivds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11bsivds.pdf).
5. Про дипломатичні відносини : Віденська конвенція від 18.04.1961 р. // [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_048.

6. Міністр оборони України відвідав з офіційним візитом Хорватію // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246798376&cat_id=244277212.

7. Спільна заява Міністрів закордонних справ України та Республіки Казахстан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/legal-acts/2094-spilyna-zajava-ministriv-zakordonnih-spav-ukrajini-ta-respubliki-kazahstan>.

8. Дипломатичний і міжнародний діловий протокол та етикет : навч.-метод. матеріали // Ю.О. Чугаєнко. – К. : Національна академія управління, 2012. – 42 с.

9. Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 року № 682 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/682-2012-%D0%BF>.

10. Стратегія ЄС для Дунайського регіону: поліпшення співпраці між Україною, Румунією і Молдовою // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nomos.com.ua/content/view/348/69/>.

11. Громадська рада при Міністерстві закордонних справ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://council.mfa.gov.ua/>.

12. Представництва Міністерства закордонних справ в регіонах України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/ua-offices>.