

УДК 342.5:327

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.18>

Т. С. Яровой

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри міжнародних відносин та політичного консалтингу
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

В. В. Дабіжа

к. держ. упр., начальник відділу аспірантури та докторантури,
доцент кафедри міжнародних відносин та політичного консалтингу (за сумісництвом),
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено узагальненню підходів щодо проблем та перспектив координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин в сучасних умовах. На переконання автора, координація зовнішньополітичних зносин є важливою складовою політики держави, і зазвичай спрямована на усунення протиріч між різними суб'єктами владних повноважень, уникання дублювання повноважень та дотримання єдиної позиції, орієнтованої на реалізацію національних інтересів.

В ході дослідження з'ясовано, що ключовим нормативно-правовим актом, що визначає суб'єктний склад зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності наразі є Конституція України. Окрім того, наявні численні відомчі нормативно-правові акти, покликані врегулювати ті чи інші аспекти організації та координації міжнародних зносин.

Серед іншого, доволі прогресивним та перспективним інструментом координації зовнішньополітичних зносин запропоновано вважати Концепцію популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Окрему увагу присвячено останнім змінам у сфері координації зовнішньополітичних зносин, зокрема - Указу Президента України від 22 грудня 2021 р. «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави», яким, серед іншого, було обмежено коло осіб, що наділені повноваженнями виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України. Розглянуто позицію його апологетів і критиків та акцентовано увагу на доречності закріплення наведених у ньому норм шляхом ухвалення відповідного Закону.

Наголошено на потребі подальших досліджень проблематики організації зовнішньополітичних зносин та їх координації в умовах заходів, спрямованих на протидію поширенню COVID-19. На думку автора, актуальним є дослідження перспектив формалізації дистанційної комунікації суб'єктів зовнішньополітичних зносин, особливо – в надзвичайних умовах.

Ключові слова: Україна; євроінтеграція; НАТО; органи державної влади; сфера зовнішніх зносин; механізми координації; ключові критерії координації; форми координації у сфері зовнішніх зносин; COVID-19.

Постановка проблеми. Ефективні зовнішньополітичні зносини, в сучасному глобалізованому світі, виступають наріжним каменем не лише процвітання, а й самого існування для незалежної, демократичної держави. Адже вони покликані не лише налагоджувати повноцінний діалог між органами державної влади різних країн, але й забезпечувати вікна можливостей для співпраці суб'єктів господарювання,

оптимізації руху капіталу, технологій і людського ресурсу.

Координація зовнішньополітичних зносин є важливою складовою політики держави, і зазвичай є орієнтованою на усунення протиріч між різними суб'єктами владних повноважень, уникання дублювання повноважень та дотримання єдиної позиції, спрямованої на реалізацію національних інтересів.

Особливої ж гостроти проблематика належної координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин, набуває в умовах ведення проти нашої держави гібридної війни, що включає в себе інформаційну, і зокрема – дипломатичну складову. Усе це обумовлює потребу окреслення проблем у даній сфері та пошуку перспективних напрямів розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні засади зовнішньополітичної діяльності неодноразово ставали об'єктом дослідження численних вітчизняних та зарубіжних науковців у галузях державного управління, права, політології, економіки. Проблематику координації діяльності суб'єктів зовнішньополітичних зносин, тією чи іншою мірою досліджували такі українські історики, політологи та фахівці з державного управління як М. М. Алексієвцев, О. П. Децик, С. С. Жильцов, А. М. Зленко, О. Г. Івченко, В. П. Кравець, А. І. Кудряченко, В. М. Литвин та інші. Врахування їх напрацювань дозволяє розглядати зовнішні зносини як системний, неперервний процес, що супроводжує існування будь-якої держави.

Водночас, тенденції до зміни підходів щодо координації вітчизняної зовнішньополітичної діяльності, а також такі глобальні процеси, як поширення віртуалізації зовнішньополітичної комунікації, викликане, у тому числі кризовими явищами (як то – пандемія COVID-19), обумовлюють актуальність даного дослідження.

Метою статті виступає огляд проблем та перспектив координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Протягом усієї відомої історії державотворення зовнішньополітичні зносини виступали вагомим складовою державної політики. Вітчизняна зовнішньополітична діяльність, відповідно до збережених письмових джерел, бере свій початок з X століття. Як зазначав літописець «в літо 6420 (912) послав [князь] Олег мужів своїх встановити мир і заключити договір між Греками і Руссю. І послав запропонувати основу другого договору [копію попереднього], що був за тих же царів – Лева і Александра» [1]. Згодом, Великий князь київський Ярослав Мудрий налагодив дипломатичні зносини з рядом європейських держав, закріпивши їх династичними шлюбами своїх численних дітей [2; 3]. В умовах середньовіччя така дипломатична практика була доволі

поширеною, і підтверджувала не лише повагу правителів одне до одного, але й визнання рівності (чи бодай співмірності) статусу державних утворень.

Характерно, що вже на світанку Давньоруської державності, правителі приділяли значну увагу окресленню кола суб'єктів зовнішньополітичних зносин. Ці суб'єкти прописувалися у текстах договорів, як заради гарантування наявності свідків їх укладення, так і задля забезпечення дотримання прописаних умов. Так, зокрема, щодо згаданого договору між князем Олегом та правителем Візантії від 912 року н.е., літописець деталізує пов'язаних суб'єктів наступним чином: «Ми від роду руського – Карли, Інегельд, Фарлоф, Веремуд, Рулав, Гуди, Руальд, Карн, Фрелав, Рюар, Актеву, Труан, Лідульфост, Стемир – послані від Олега, великого князя руського, і від усіх світлих бояр, які під його рукою, до вас – Лева, і Александра, і Костянтина, великих у бозі самодержців, царів грецьких, – на зміцнення і засвідчення багатолітньої любові між християнами і Руссю за бажанням і з наказу наших князів і всіх, що під його рукою живуть на Русі. Наша світлість [князь] більше за інших бажає милістю Божою зміцнити і скріпити таку любов, що була між християнами і Руссю, многократно по праву судив, не тільки простослівно, а й на письмі, і клятвою твердою, бо клялися оружжям своїм, – таку любов [хоче князь Олег] утвердити і скріпити згідно віри і закону нашого [1]. Практика деталізації кола суб'єктів дипломатичних відносин збереглася й донині, адже оскільки зовнішньополітична взаємодія держави передбачає офіційну співпрацю з іншими державами та суб'єктами міжнародних відносин, ця сфера завжди є вкрай формалізованою. З перших років незалежності України також було передбачено не лише порядок такої взаємодії, але й коло суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями.

Ключовим нормативно-правовим актом, що визначає суб'єктний склад зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності наразі є Конституція України. Відповідно до Ст. 18. Основного Закону, «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» [4]. Конституція деталізує повноваження щодо зовнішньополітичної

діяльності як законодавчої, так і виконавчої гілок влади

При цьому, повноваження Верховної Ради України поширюються на «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (п. 5 Ст. 85 Конституції України) [4]. Тоді як Президент України «представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України» (п. 3 Ст. 106 Конституції України) [4]. Автори Основного Закону не оминули увагою і роль Кабінету Міністрів України, який (відповідно до п. 1 та 8 Ст. 116) «1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи» [4]. Таким чином, Верховна Рада України визначає засади зовнішньополітичних зносин, Кабінет Міністрів України здійснює зовнішню політику, а Президент України очолює цю діяльність.

Окрім Конституції України, порядок організації зовнішньополітичної діяльності та її координації регулюють як Закони, так і інші численні профільні нормативно-правові акти [5; 6]. В цілому ж, на думку вітчизняних дослідників, механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії являє собою створення такого набору зв'язків між суб'єктами прийняття управлінських рішень, який забезпечить узгодження спільної позиції та порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері [7]. І такий механізм в Україні діє. Він включає в себе Офіс Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України.

Однак, раціональний в теорії механізм координації зовнішньополітичних зносин вимагає невпинної адаптації до тих викликів, які постають перед державою в умовах сьогодення. Для України такими є гібридна війна, що включає в себе інформаційне протистояння та порушення територіальної цілісності нашої держави, проблематика реалізації в таких умовах євроінтеграційного курсу, проблематика реалі-

зації ефективної зовнішньої політики в умовах заходів, спрямованих на протидію пандемії COVID-19.

Доволі перспективним інструментом зовнішньополітичних зносин можна вважати Концепцію популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 739-р). Метою Концепції виступили не лише популяризація України у світових інформаційних ресурсах та формування позитивного іміджу України, але й забезпечення на міжвідомчому рівні постійної оперативної та скоординованої діяльності з підготовки і поширення у світовому інформаційному просторі правдивої та об'єктивної інформації про Україну, зокрема окремі її регіони, а також підвищення туристичної та інвестиційної привабливості України [8]. І хоча період реалізації Концепції був розрахований лише до 2020 року, вона не втрачає актуальності й сьогодні.

Починаючи з 2019 року зовнішньополітичні пріоритети (реалізація стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) набули конституційного закріплення [9]. Що наклало певні обмеження на зовнішньополітичну діяльність усіх суб'єктів, однак, практично не вплинуло на розподіл їх повноважень, чи їх координацію.

Значущою подією в контексті координації суб'єктів зовнішньополітичної діяльності став Указ Президента України від 22 грудня 2021 р. (№ 671/2021) «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави». Яким, у першу чергу, було обмежено коло осіб, що мають повноваження виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру. До таких відтепер віднесено лише Президента України, Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України [10]. Зазначений Указ викликав доволі неоднозначну оцінку, зокрема – в контексті обмеження кола осіб, які можуть виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України.

На переконання відомого адвоката Н. Я. Чорного, обмеження зазначеного переліку лише трьома особами, значною мірою нівелює зміст посад послів, постійного представника України в ООН та інших міжнародних організаціях, членів

парламентських делегацій [11]. Натомість, Указ Президента № 671/2021 отримав однозначну підтримку Міністра закордонних справ Д. І. Кулеби, на переконання якого, «це указ про те, що замість хаосу і самодіяльності у зовнішній політиці з боку органів та посадовців, які не мають на це повноважень, приходять цивілізований порядок і виконання Конституції та Віденської конвенції про дипломатичні зносини» [12]. Позиції обох опонентів є доволі обґрунтованими, хоча й не позбавленими певної доли суб'єктивізму.

Однак, на думку автора, більш важливою є процесуальна складова дискусії. Звісно ж, відповідно до абзацу 3 п. 31 Статті 106 Конституції України, «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України» [4]. І саме на цей аргумент посилаються апологети Указу Президента № 671/2021. Проте дискусійним лишається питання, якою мірою зазначений Указ (що регулює питання, яке відноситься до засад зовнішніх зносин) відповідає п. 9 Статті 92 Основного Закону, відповідно до якої «Виключно законами України визначаються: ... 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи» [4]? І чи не доречніше було б замість Указу Президента, внести відповідні зміни до чинного законодавства шляхом ухвалення Закону України?

Окремої уваги заслуговує і проблематика організації зовнішньополітичних зносин та їх координації в умовах заходів, спрямованих на протидію поширенню COVID-19.

З початку 2020 року, в ході впровадження тотальних карантинних заходів численні процеси зовнішньополітичної взаємодії були перенесені у віртуальний простір та набули формату зустрічей у режимі online. Навіть такі потужні міжнародні заходи як саміти G7 та G20 не стали виключенням з цього правила. Так, зокрема, 46-й саміт G7 (між іншим, присвячений саме наслідкам пандемії COVID-19), який мав відбутися 10-12 червня 2020 р. в Кемп-Девіді (США) було відмінено. А 15-й саміт G20 (21–22 листопада 2020 р) було проведено у форматі всевітньої відеоконференції (через пандемію COVID-19 у Саудівській Аравії, яка виступала організатором заходу) [13]. В цілому ж, дедалі інтенсивніше використання сучасного телекомунікаційного інструментарію стає помітною тенденцією сучасних міжнародних відносин і заслуговує детальної уваги дослідників.

Більше того, автор прогнозує подальше зростання частки заходів зовнішньополітичної діяльності, які будуть проводитися у режимі online, яку контексті протидії пандемії COVID-19, так і у випадку настання інших надзвичайних ситуацій як в Україні, так і у світі загалом.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Історія вітчизняної дипломатії сягає X століття. І вже у ті часи суб'єкти владних повноважень присвячували значну увагу визначенню кола суб'єктів зовнішніх зносин і проблематиці координації їх діяльності. Наразі ж, відповідно до Конституції України, ключові повноваження щодо координації зовнішньополітичної діяльності належать Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України.

Відчутні зміни у сфері координації діяльності суб'єктів зовнішньополітичних приніс Указ Президента України № 671/2021 від 22 грудня 2021 р. «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави». Зокрема, ним було обмежено коло осіб, які можуть виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України, що відразу зазнало критики серед вітчизняних фахівців. На переконання ж автора, значно важливішим його недоліком є невідповідність п. 9 ст. 92 Конституції України. Більш доречно було б закріпити норми, що містяться в Указі, шляхом прийняття відповідного Закону України.

Окремої уваги науковців заслуговує тенденція до проведення міжнародних заходів у віртуальному форматі. Що обумовлює доцільність дослідження перспектив формалізації дистанційної комунікації суб'єктів зовнішньополітичних зносин, особливо – в умовах на кшталт пандемії COVID - 19.

Список використаної літератури:

1. Повість врем'яних літ. *Ізборник*. URL : <http://litopys.org.ua/pvlyar/yar.htm>
2. Sándor (Alexander) Földvári. Анастасія, донька Ярослава Мудрого, XI Міжнародна науково-практична конференція «Софійські читання», присвяченої визначній ювілейній події - 1010 річниці закладення Софії Київської (1011 -2021). Київ, 30 вересня 2021 , 2021. URL : https://www.academia.edu/54348886/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%81%D1%96%D1%8F_%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%AF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%9C%D1%83%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BE_
3. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин / За редакцією доктора історичних наук,

- професора А. І. Кудряченка. Київ: *Фенікс*, 2011. 632 с.
4. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
 5. Про координацію діяльності МОЗ України у сфері зовнішніх зносин: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26 листопада 2004 року № 575. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0575282-04#Text>
 6. Про координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин: Розпорядження Херсонської ОДА від 11.06.2015 р. № 349. *Інформаційний Веб-портал «Ліга Закон»* URL : <https://ips.ligazakon.net/document/XR150281>
 7. Децик О. П. Державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 30 (69) № 3 2019. С. 59-66.
 8. Про схвалення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 739-р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#Text>
 9. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України № 2680-VIII від 07 лютого 2019р. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n7>
 10. Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави: Указ Президента України № 671/2021 від 22 грудня 2021 р. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/2021#Text>
 11. Що не так з новим указом про зовнішньополітичну діяльність – коментар юриста. 22 грудня 2021. *Букви*. <https://bykvu.com/ua/bukvy/vyznacheno-trokh-osib-iaki-mozhut-davaty-komentari-z-mizhnarodnykh-pytan-komentar-iurysta/>
 12. Кулеба: Замість самодіяльності та хаосу в зовнішній політиці приходить порядок 23.12.2021. *Укрінформ*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3374053-kuleba-zamist-haosu-i-samodialnosti-u-zovnisnij-politici-prihodit-poradok.html>
 13. All-virtual G20 summit opens with Saudi Arabia as host. NOVEMBER 21, 2020. *CBS NEWS*. URL : <https://www.cbsnews.com/news/all-virtual-g20-summit-opens-with-saudi-arabia-as-host/>

Yarovoï T., Dabizha V. Coordination of activities of the state authorities of ukraine in the field of external relations: problems and prospects.

The article is devoted to the generalization of approaches to the problems and prospects of coordinating the activities of the state authorities of Ukraine in the field of external relations in modern conditions. In the opinion of the author, the coordination of foreign political relations is an important component of state policy, and is usually aimed at eliminating contradictions between various subjects of power, avoiding duplication of powers and maintaining a unified position focused on the realization of national interests.

In the course of the research, it was found that the Constitution of Ukraine is currently the key normative legal act that determines the subject structure of foreign policy and foreign economic activity. In addition, there are numerous departmental legal acts designed to regulate certain aspects of the organization and coordination of international communications.

Among other things, it is proposed to consider the Concept of popularizing Ukraine in the world and promoting Ukraine's interests in the global information space as a rather progressive and promising tool for coordinating foreign policy relations.

Particular attention is paid to the latest changes in the field of coordination of foreign policy relations, in particular - the Decree of the President of Ukraine dated December 22, 2021 "Issues of coordination of foreign policy activities of the state", which, among other moments, was limited the circle of persons empowered to make official statements and comments on issues of foreign policy of Ukraine. The position of its apologists and critics is considered, and attention is focused on the appropriateness of establishing the norms specified in it through the adoption of the relevant Law.

The need for further research into the issues of organizing foreign policy communications and their coordination in the context of measures aimed at countering the spread of COVID-19 was emphasized. In the opinion of the author, it is relevant to study the prospects of formalization of remote communication of subjects of foreign policy relations, especially in emergency conditions.

Key words: *Ukraine; European integration; NATO; public authorities; sphere of external communication; coordination mechanisms; key coordination criteria; forms of coordination in the field of external communications; COVID-19.*