

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342 + 341.01

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Захаренко В.О., ад'юнкт

Київський національний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена питанням формування зовнішньополітичної діяльності України в контексті розвитку та еволюції її відносин з державами. Автор аналізує конституційно-правові акти, прийняті в 1917-1920 рр., Конституції УСРР та УРСР (1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р.) як відображення засад зовнішньої політики країни, забезпечення та здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Ключові слова: зовнішньополітична діяльність, міжнародна правосуб'єктність, конституційно-правові акти і Конституції України.

Zakharenko V.A. HISTORICO-LEGAL ANALYSIS OF FORMING THE EXTERNAL POLICY ACTIVITY OF UKRAINE / Kyiv national university of Internal Affairs, Ukraine

Стаття посвящена вопросам формирования внешнеполитической деятельности Украины в контексте развития и эволюции ее отношений с государствами. Автор анализирует конституционно-правовые акты и конституции, принятые в 1917-1920 годах, Конституции Украинской Социалистической Советской Республики и Украинской Советской Социалистической Республики (1919 г., 1929 г., 1937 г., 1978 г.) как отображение основ внешней политики государства, обеспечение и осуществление внешнеполитической деятельности.

Ключевые слова: внешнеполитическая деятельность, международная правосубъектность, конституционно-правовые акты и Конституции Украины.

Zakharenko V.A. HISTORICO-LEGAL ANALYSIS OF FORMING THE EXTERNAL POLICY ACTIVITY OF UKRAINE / Kyiv national university of Internal Affairs, Ukraine

This article is dedicated to the questions of forming the external policy activity of Ukraine in the context development and the evolution of relations with States. The author also analyses constitutional-legal acts were adopted in 1917-1920 years, the Constitution of Ukrainian Soviet Socialist Republic and the Constitution of Ukrainian Socialist Soviet Republic (1919, 1929, 1937, 1978 years) as represent the definition of principles of external policy of the state, providing and realizing an external activity of the state.

Key words: external policy activity, international legal personality, constitutional-legal acts and Constitutions of Ukrainian.

У сучасній вітчизняній науці, на жаль, мало фахових праць, наукових досліджень і розробок, у яких здійснювався б ґрунтовний аналіз розвитку і становлення зовнішньополітичної діяльності України. Деякі проблемні напрями цієї тематики розглядаються в узагальнюючих роботах з історії держави та права, політичної історії України, політології, міжнародного права, конституційного права України, економічної теорії тощо. Становлення України на міжнародній арені має свою історію і певні традиції, що потребує розгляду і аналізу для розуміння її ролі сьогодні та зумовлює **актуальність** нашого дослідження.

Мета статті полягає в проведенні аналізу становлення України на міжнародній арені як суб'єкта міжнародного права та закріплення в її нормативно-правових документах основних засад здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Традиція державного будівництва в усіх його проявах (у тому числі і зовнішня політика) була започаткована в давньоруські часи, хоча український народ у період Київської Русі, Галицько-Волинської та Литовсько-Руської держави не мав власного писаного закону конституційно-державного характеру [1, 5]. В основу звичасового неписаного права часів Київської Русі було покладено не тільки правовий звичай, а й договори князів між собою щодо забезпечення оборони від зовнішніх ворогів та здійснення їм спільного опору, міжнародні договори з

чужоземними державами [2, 16-18; 3]. Зовнішня політика Галицько-Волинського князівства формувалася під політичним впливом суспільних відносин, характерних для середньовічної Європи, та полягала в прагненні закріпити високий авторитет держави у світі шляхом збереження політичної цілісності князівства, укладення зовнішньополітичних союзів з іншими державами [4]. Таким чином, у період княжої доби Україна виступала суб'єктом міжнародних відносин, а після занепаду Київської Русі та Галицько-Волинського князівства перетворилася на їх об'єкт [3; 1].

Роль України в системі міжнародних відносин зросла в XVI – першій половині XVII ст. Міцне становище на міжнародній арені того часу займало українське козацтво. На думку І.О. Овсія, Запорізька Січ із самого початку свого існування вела самостійну зовнішню політику і виступала рівноправним та впливовим суб'єктом міжнародної політики [7]. У дипломатичні стосунки з сусідніми державами вступав офіційний представник Січі – кошовий отаман (пізніше – гетьман), обов'язки міністра закордонних справ виконував військовий (генеральний) писар. Богдан Хмельницький уклав угоду з татарами, договори з поляками, домігся від турецького уряду проведення політики позитивного нейтралітету стосовно України, підтримував стосунки з іншими державами. Україно-московський договір 1654 року («Березневі статті») забезпечував Війську Запорозькому самостійність у стосунках з іноземними державами (із застереженням щодо Польщі і Туреччини) і хоч не юридично, але фактично визнавав незалежність у проведенні зовнішньої політики Україною і надалі [2, 142-146]. На думку В.В. Кравченка, ряд укладених Б. Хмельницьким актів (Зборівська угода 1649 р., Переяславські («Березневі») статті 1654 р.), а також Гадяцький трактат 1658 р. та подальші конституції мали велике конституційне значення та спрямовувались на побудову демократичної держави [5, 60]. Одна з перших в Європі державних конституцій «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» (Конституція Пилипа Орлика 5 квітня 1710 року) закріплювала положення щодо проведення гетьманом усіх зв'язків з іноземними державами з відома та згоди генеральної старшини [1, 25-37].

У зовнішній політиці другої половини XVII-XVIII ст. Україна втратила залишки своєї автономії, самостійність і була поділена між кількома сусідніми країнами.

Зовнішньополітична діяльність України в період національної революції 1917-1921 рр. характеризується виходом країни на міжнародну арену, проведенням самостійної зовнішньої політики. Центральна Рада проголосила незалежність Української Народної Республіки, принцип мирного співжиття з сусідніми державами та домоглася міжнародного визнання держави рядом європейських держав. Зовнішньополітичними надбаннями УНР є формування самостійної зовнішньої політики, системи національної безпеки, методологічних підходів до систематизації зовнішніх контактів, створення і функціонування Генерального секретаріату з міжнародних справ [6, 54]. Проект Конституції або «Статут про державний устрій, права і вільності УНР», ухвалений Центральною Радою 29 квітня 1918 року, що юридично оформляв відродження державності України, не відображав засад здійснення зовнішньої політики держави [2, 331-339].

Уряд П. Скоропадського головним завданням зовнішньої політики визначав подальше налагодження відносин з державами світу, спрямоване на визнання України іноземними державами, встановлення з ними дипломатичних відносин, приєднання нових земель до Української держави, підготовку національних дипломатичних кадрів. У новому уряді було введено посаду міністра закордонних справ. Відповідно до статті 4 «Закону про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 р. проголошувалося, що «гетьман є вищий керівничий всіх зносин Української Держави з закордонними» [7, 62].

Тимчасовий Основний Закон Західно-Української Народної Республіки проголошував суверенність республіки, президент якої «репрезентував ЗУНР назовні і здійснював важливі функції суверенності» [1, 123-124].

У Декларації Української Директорії від 13 грудня 1918 року зазначалось, що у сфері міжнародних відносин «Директорія стоїть на ґрунті цілковитого нейтралітету і бажання мирного співжиття з народами всіх держав» [2, 352]. У проекті основного державного закону УНР часів Директорії визнавалися незалежність і суверенітет держави, глава якої приймає та акредитує дипломатичних представників чужих держав, виступає від імені держави та «складає

умови з чужими державами», а Державний Соїм затверджує всі міжнародні умови щодо кордонів, миру, торгівлі та мита, міжнародного арбітражу (артикул 116) [2].

Утвердження радянської влади в Україні в другій половині 1919 р. та проголошення незалежності УСРР зумовило прийняття 14 березня 1919 року III Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів Конституції УСРР, у якій закріплювалось право уряду на самостійне проведення зовнішньої політики, до відання якого належали «всі питання загальнодержавного значення, а зокрема: ... в) зносини з чужоземними державами, зокрема і оголошення війни й усталення згоди» [2, 375].

Зовнішня політика УСРР у 1920 – 1923 рр. була «віддзеркаленням» зовнішньої політики радянської держави. Згідно з постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 21 березня 1920 року для керівництва цією діяльністю було створено спеціальне відомство зовнішніх зносин – Народний комісаріат закордонних справ у складі Раднаркому УСРР. УСРР почала встановлювати безпосередні зв'язки з іноземними державами, хоча, на думку О.Р. Купчика, говорити про проведення активної зовнішньої політики було передчасно [8].

На початку 1930-х – наприкінці 1950-х рр. міжнародна діяльність стала повністю належати загальносоюзній владі. Конституція УСРР, прийнята 15 травня 1929 року XI Всеукраїнським з'їздом Рад, та Конституція УРСР, прийнята 30 січня 1937 року Надзвичайним XIV Українським з'їздом Рад, не відображали зовнішньополітичної діяльності України як самостійної держави, були «поглинені» засадами зовнішньої політики Конституції СРСР [7, 85-102; 9]. У період з 1923-1944 рр. Україна цілком зникла з міжнародного спілкування, було ліквідовано її дипломатичні представництва в інших державах, а всю діяльність на міжнародній арені передано Народному комісаріату закордонних справ СРСР.

Друга світова війна зумовила ключову роль Радянського Союзу в системі міжнародних відносин. На 10-й сесії Верховної Ради СРСР першого скликання 28 січня 1944 року було одностайно ухвалено закон «Про надання союзним республікам повноважень у галузі зовнішніх зносин та про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат». П'ята сесія Верховної Ради УРСР 4 березня 1944 року ухвалила закон про утворення союзно-республіканського Народного комісаріату закордонних справ УРСР (з 1946 р. – Міністерство закордонних справ УРСР), підпорядкованого єдиному союзному Наркомату закордонних справ. Унаслідок цього УРСР набула державності та міжнародної правосуб'єктності, вступила до ООН [4, 221-225; 2, 555]. Ряд вчених вважають, що УРСР формально визнавалася рівноправним членом ООН, не стала повноцінним суб'єктом міжнародного права і не могла бути наділена міжнародною правосуб'єктністю, не змінила свого статусу в складі СРСР, а залишалася суверенним суб'єктом радянської федерації і реалізовувала свій суверенітет двома способами: безпосередньо через органи державної влади і державного управління союзної республіки та через органи СРСР [10; 9].

У кінці 1950-х – першій половині 1960-х рр. УРСР пододала міжнародну ізоляцію. Розширення повноважень України в зовнішньополітичній діяльності відбулося завдяки прийняттю змін і доповнень до тексту Конституції УРСР 1937 року 4 сесією Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 1977 року [7, 134-155]. Було введено ст.15-Б, яка визначала право УРСР «вступати в безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними угоди та обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками», доповнено ст. 19 пунктом про надання республіці повноваження встановлювати представництва в міжнародних зносинах [7, 134; 136]. Доповнені були також повноваження вищих органів влади УРСР у сфері зовнішньополітичної діяльності: Президія Верховної Ради УРСР наділялась повноваженнями приймати вірчі й відкличні грамоти акредитованих при ній дипломатичних представників іноземних держав (п.«і» ст.30); Рада Міністрів УРСР – здійснювати керівництво в галузі відносин з іноземними державами «згідно з загальнозстановленим у СРСР порядком у взаємовідносинах союзних республік з іноземними державами» (п.«ж» ст.43). Статтею 48 визнавалось утворення Міністерства закордонних справ [7, 134-143].

Згідно з Конституцією УРСР, прийнятою на позачерговій 7 сесії Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 10 квітня 1978 року, практичне здійснення конституційних повноважень УРСР у галузі зовнішніх зв'язків покладалось на її органи влади і управління [7, 156-185]. У

першому розділі Конституції «Основи суспільного ладу і політики Української РСР» було введено главу 4 «Зовнішньополітична діяльність і захист соціалістичної Вітчизни», у якій прописувалось, що цілі, завдання та принципи зовнішньої політики УРСР визначаються Конституцією СРСР (ст.28). До відання найвищих державних органів влади та управління належало «представництво Української РСР у міжнародних відносинах» (п.15 ст.72), «право вступати у відносини з іноземними державами, укладати з ними договори і обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками, брати участь у діяльності міжнародних організацій» (ст.74). До повноважень Верховної Ради Української РСР як найвищого органа державної влади відносились: ратифікація і денонсація міжнародних договорів Української РСР; призначення і відкликання дипломатичних представників Української РСР в іноземних державах і при міжнародних організаціях; прийом вірчих й відкличених грамот акредитованих при ній дипломатичних представників іноземних держав (пп.13-15 ст.108). Найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади Української РСР - Рада Міністрів Української РСР згідно зі ст.118 «здійснює, виходячи з установленого Союзом РСР порядку, керівництво в галузі відносин Української РСР з іноземними державами та її участі в діяльності міжнародних організацій» (п.8) [7, 164-179].

Корінні зміни в Україні сталися з проголошенням її незалежності. Я.Й. Малик схиляється до думки, що «справжньою датою формування зовнішньої політики України доцільно вважати 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада ухвалила Декларацію про державний суверенітет» [9, 228]. Ряд дослідників вважає, що Декларація про державний суверенітет України стала не лише базою для подальшої розробки концепції зовнішньої політики, а й визначила подальші її засади [7, 249-255]. Верховна Рада УРСР на основі Декларації про державний суверенітет України, права народів на самовизначення, передбаченого Статутом ООН, міжнародно-правовими документами, своїм Актом від 24 серпня 1991 року проголосила незалежність України [7, 256]. У зверненні Верховної Ради «До парламентів і народів світу» від 5 грудня 1991 року були проголошені основні принципи зовнішньої політики України, постановою «Про основні напрями зовнішньої політики України», ухваленою Верховною Радою України від 2 липня 1993 року, було покладено початок зміни зовнішньополітичної ідентифікації України [7].

Згідно зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 21 вересня 1994 року до Конституції УРСР 1978 року, частина повноважень Верховної Ради у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності була покладена на Президента України [7, 206-239]. У розділі 5 «Органи законодавчої і виконавчої влади України» визначались повноваження Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України у сфері зовнішньополітичної діяльності. На Президента покладалось: представництво України в міжнародних відносинах (п.2 ст.114-5); ведення переговорів і підписання міждержавних та міжнародних договорів України, які набирають чинності після ратифікації Верховною Радою України; призначення і відкликання дипломатичних представників України в іноземних державах та при міжнародних організаціях; прийом вірчих і відкличених грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників іноземних держав (п.8 ст.114-5); подання на затвердження Верховної Ради України кандидатури про призначення на посаду Міністра закордонних справ (п.7 ст.114-5); подання на розгляд Верховної Ради України щорічних доповідей про становище України та програми зовнішньополітичної діяльності Президента і Уряду України (п.5 ст.114-5). Відповідно до статті 97 на Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади покладалось «визначення основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики України» (п.4), а також «вирішення питань про відкриття дипломатичних представництв, консульств, представництв при міжнародних організаціях» (п.24), здійснення «ратифікації і денонсації міжнародних договорів України» (п.25). Згідно зі статтею 119 проголошувалося, що Кабінет Міністрів України, який є органом державної виконавчої влади в Україні, «забезпечує здійснення зовнішньополітичної діяльності України» (п.7) [7, 206, 239].

Конституційний договір, укладений між Верховною Радою України та Президентом України 8 червня 1995 року, мав на меті забезпечити належне функціонування всього державного механізму до прийняття демократичної Конституції. Здійснення зовнішньої політики України покладалось на Президента України (п.14 ст.24), її забезпечення – на Кабінет Міністрів України (п.1 ст.31), а ратифікація, денонсація міжнародних договорів та оголошення про їх укладання або приєднання до них України – на Верховну Раду України (п.9 ст.17) [7, 257, 275].

Демократичні основи внутрішньої політики України, а також її зовнішньополітичний курс закріплені в Основному Законі – Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року.

У своєму історичному минулому Україна виступала і об'єктом, і суб'єктом міжнародних відносин. Фактично від доби Київської Русі і до 1991 року періоди української державності та міжнародної правосуб'єктності загалом не перевищували чотирьох століть. Решту часу такого статусу або не існувало, або існувала часткова, формальна державність (УСРР, УРСР). Прийняті за радянського періоду Конституції УСРС та УРСР (1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р.) головним чином повністю відтворювали структуру та положення Конституцій СРСР та визначали міжнародно-правову діяльність республіки.

Важливим кроком України на шляху до національної незалежності, набуття статусу державності, політико-дипломатичного визнання, а отже і міжнародної правосуб'єктності стали Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Конституція України.

Перспективами подальших досліджень є аналіз механізму здійснення зовнішньополітичної діяльності України на основі чинної Конституції України, нормативно-правових актів, зокрема щодо розподілу повноважень у даній сфері між органами державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Слюсаренко А.Г. Історія української Конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Знання, 1993. – 192 с.
2. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посібник / Упоряд.: А.С. Чайковський, О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.
3. Овсій І.О. Зовнішня політика України (від давніх часів до 1944 року): [навч. посібник] / І.О. Овсій. – [2-ге вид.] – К.: Либідь, 2002. – 240 с.
4. Дещинський Л.Є. Міжнародні відносини України: історія і сучасність [монографія] / Л.Є. Дещинський, А.В. Панюк. – Львів.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2001. – 424 с. – (Наукове видання).
5. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник [для студ. вищ. навч. зал.] / Віктор Віталійович Кравченко. – [6-те вид., виправл. та доповн.] – К.: Атіка, 2008. – 592 с.
6. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України: підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / Людмила Дмитрівна Чекаленко. – К.: Либідь, 2006. – 712 с.
7. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. [Упоряд. І.О. Кресіна] / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с. – (Науково-популярне видання).
8. Купчик О.Р. Зовнішньополітична діяльність уряду УСРР (1920 – 1923 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / О.Р. Купчик. – К., 2005. – 22 с.
9. Україна у зовнішньополітичних відносинах ХХ століття: навч. посібник / за заг. ред. Я.Й. Малика. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 468 с.
10. Василенко В.А. Правові аспекти участі Української РСР у міжнародних відносинах / Володимир Андрійович Василенко. – К.: Політвидав України, 1984. – 207 с.