

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

Захаренко В.О., ад'юнкт

Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу закріплення в чинній Конституції України, Законах України та інших нормативно-правових актах, прийнятих на її основі, повноважень вищих органів державної влади щодо визначення засад зовнішньої політики країни, забезпечення та здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Ключові слова: зовнішньополітична сфера, механізм зовнішньополітичної діяльності, керівництво зовнішньополітичною діяльністю.

Захаренко В.А. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ / Киевский национальный университет внутренних дел, Украина

Статья посвящена анализу закрепления в действующей Конституции Украины, Законах Украины и других нормативно-правовых актах, принятых на её основе, полномочий высших органов государственной власти относительно определения основ внешней политики государства, обеспечение и осуществление внешнеполитической деятельности.

Ключевые слова: внешнеполитическая сфера, механизм внешнеполитической деятельности, управление внешнеполитической деятельностью.

Zakharenko V.A. CONSTITUTIONAL-LEGAL AUTHORITIES OF HIGH BODIES OF STATE POWER IN FOREIGN POLICY SPHERE / Kyiv national university of internal affair, Ukraine

This article is dedicated to the analysis of fixing in the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine and other legal acts, which were adopted on its basis, the authorities of high bodies of state power concerning the definition of principles of external policy of the state, providing and realizing an external activity of the state.

Key words: foreign policy sphere, the mechanism of realizing the external policy activity, the governing of external policy activity.

Питання участі держави в міжнародній діяльності досліджуються фахівцями різних галузей, але зовнішня політика держави, механізм її формування і втілення в життя довгий час були поза увагою конституційного законодавця. Комплексні дослідження, присвячені конституційно-правовому регулюванню здійснення зовнішньополітичної діяльності України в дусі чинної Конституції, відсутні. Окремих аспектів даного питання торкалися у своїх дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, В. Бевзенко, А. Заєць, В. Косей, П. Мартиненко, О. Сарган, І. Черченко, В. Чубарев тощо. Конституційно-правові повноваження вищих органів державної влади у зовнішньополітичній сфері, їх функціонування як складових конституційно-правового механізму здійснення зовнішньої політики держави потребують розгляду і аналізу та зумовлюють актуальність нашого дослідження.

Мета статті полягає в аналізі конституційно-правових повноважень парламенту, уряду, президента у зовнішньополітичній сфері.

Згідно з чинною Конституцією України повноваженнями у сфері здійснення зовнішньої політики наділяються глава держави, вищі органи законодавчої і виконавчої влади. Особливе місце у механізмі здійснення зовнішніх відносин держави належить парламентові. Парламент як єдиний виборний, колегіальний, постійно діючий державний орган покликаний представляти загальні інтереси народу України і у зв'язку з цим наділений вагомими повноваженнями не тільки на внутрішньому, а й на міжнародному рівні. Представницький характер парламенту України зумовлює виконання ним певних функцій у зв'язку з таким статусом. Згідно зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року № 2222-IV, зріс правовий статус парламенту, який формує і контролює уряд на підставі політичної більшості, порівняно з компетенцією Президента України.

Традиційно вважалось, що участь парламенту в зовнішньополітичній діяльності визначається трьома основними «класичними» функціями: законодавчою, контрольною і бюджетною. Прерогативи парламенту в зовнішньополітичній сфері наповнюють ці функції конкретним змістом. Згідно з чинною Конституцією України до групи повноважень парламенту у сфері зовнішньої політики в рамках законодавчої функції відносяться визначення засад внутрішньої

та зовнішньої політики (п.5 ст.85); надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (п.32 ст.85); у рамках установчої функції – повноваження щодо призначення на посаду Міністра закордонних справ України (п.12 ст.85); у рамках здійснення контрольних повноважень: стосовно Президента України – заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України (п.8 ст.85), стосовно Кабінету Міністрів України – обговорення і ухвалення рішень (позитивних або критичних) щодо конкретних заходів у зовнішньополітичній сфері, проведених урядом, відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України [1].

Одним із засобів здійснення функцій парламентського контролю за зовнішньою політикою уряду може стати прийняття та контроль за виконанням Державного бюджету України, в тому числі органів, зайнятих здійсненням зовнішньополітичних заходів.

До типових видів контрольних повноважень парламенту у сфері зовнішніх відносин відносяться: заслуховування Програми діяльності Кабінету Міністрів України результатом чого є її схвалення чи відхилення, щорічного і позачергового звіту про хід і результати її виконання; депутатські запити до керівників органів виконавчої влади та допоміжних органів і служб уряду, що мають зовнішньополітичну компетенцію; звернення не менш як сорока п'яти народних депутатів до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Президента України, Кабінету Міністрів України тощо.

Контрольні функції виконують створені з числа народних депутатів Комітет Верховної Ради у закордонних справах та Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, на які покладено попередній розгляд і підготовку питань, що стосуються зовнішньої політики держави. До предмета відання даних комітетів відноситься законодавче забезпечення зовнішньополітичної діяльності України, зовнішніх зносин [2, 534].

Систематизуючи конституційні повноваження Верховної Ради України відповідно до її функцій, вчений-конституціоналіст В.В. Кравченко об'єднав в одну групу повноваження у сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки [3, 269].

Науковець Є. Тихонова умовно поділяє повноваження Верховної Ради України в зовнішньополітичній сфері на законодавчі (прийняття законів про ратифікацію і денонсацію міжнародних договорів тощо) та організаційні (взаємодія з СНД, Радою Європи, ООН тощо) [4, 179].

Слід зазначити, що законотворчість з питань зовнішніх відносин є зовнішньополітичною прерогативою парламенту. Значної уваги, на наш погляд, заслуговує повноваження Верховної Ради України у загальнополітичній сфері, закріплене у п.5 ст.85 – «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики». Відсутність в Основному Законі уточнення, у якій формі потрібно реалізовувати дане повноваження, означає, що Верховна Рада України може на свій розсуд визначати форми його реалізації, зумовлює боротьбу політичних сил за верховенство в прийнятті зовнішньополітичних рішень. Суперечить конституційним положенням і відсутність закону про засади зовнішніх зносин, що вимагає п.9 ст.92 Конституції України. Закріплення таких засад лише в Постанові Верховної Ради України від 02 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України» не відповідає вимогам п.9 ч.1 ст.92 Конституції України, згідно з якою засади зовнішніх зносин визначаються виключно законами України [5; 1].

Парламент проводить остаточне юридичне оформлення волевиявлення держави на обов'язковість виконання міжнародного договору, адаптацію його до національного законодавства і дію на всій території України. На виконання п. 32 ст. 85 Конституції України та згідно із Законом України від 29.06.2004 «Про міжнародні договори України» Верховна Рада України шляхом видання закону здійснює ратифікацію міжнародних договорів України, підписаних Президентом України, Кабінетом Міністрів України, інших міжнародних договорів, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України, чи виконання яких зумовлює зміну законів або прийняття нових законів України (п.2 ст.9) [1; 6].

Незважаючи на це, у цілому парламент стоїть осторонь від активного формування і здійснення зовнішньої політики. Виконавча політична влада у державі належить уряду.

Ключова роль уряду у конституційно-правовому механізмі зовнішніх відносин держави зумовлюється забезпеченням здійснення зовнішньої політики, повсякденного функціонування

дипломатичних відносин. Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі виконавчої влади є цілком самостійним державним органом, не підпорядкованим Президентові України. Згідно з чинною Конституцією України Кабінет Міністрів України «забезпечує...здійснення зовнішньої політики» (п.1 ст.116) [1].

Згідно з розділом 6 Конституції України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI, із змінами, внесеними згідно із Законами від 04.02.2009 № 922-VI, від 19.03.2009 № 1168-VI Прем'єр-міністр України, обраний коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, спрямовує діяльність уряду на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання затвердженої Постановою Верховної Ради України Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у парламенті [1; 7]. Даний Закон також деталізував основні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері зовнішньої політики: забезпечення в межах своїх повноважень зовнішньополітичної діяльності України, розробка та затвердження державних програм у цій сфері; погодження програм перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші, пов'язані з цим, документи; забезпечення відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України; прийняття рішень про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України (п.4 ст.20) [7].

Для держав із змішаною формою правління характерно укладання більшості міжнародних угод урядом та підпорядкованим йому центральним органом виконавчої влади. Кабінет Міністрів України має право укладати від імені уряду міжнародні договори України з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до його відання, затверджувати укладені від імені уряду міжвідомчі договори у формі постанови, якщо вони не передбачають ратифікації (п.1 ст.3; п.3 ст.12) [6, 164].

Спроба розв'язання питання щодо визначення засад зовнішніх зносин була зроблена урядом, який своєю Постановою від 12 липня 2006 року № 960 «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» надав даному відомству як провідному центральному органу виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин таке повноваження: «розробляє пропозиції щодо визначення засад зовнішніх зносин» (п.4) [8].

Прийняття Президентом України Указу від 18.09.1996 № 841/96 «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин», із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1188/2005 від 22.08.2005, мало на меті сприяти узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин. Встановлювалось, що не тільки Президент України, а й Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень, а також виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру (п.2 ст.6, ст.3) [8].

Реалії життя показують, що виникають державно-правові конфлікти у сфері взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України, який «забезпечує здійснення ... зовнішньої політики держави» (п.1 ст.116), та Президентом, який «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю» (п.3 ч.1 ст.106 Конституції України). Так, згідно з Указом Президента України від 04.06.2008 № 1342 «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» та рішенням Конституційного Суду України від 15.01.2009 щодо відповідності Конституції України даного Указу визнано, що парламент, уряд, Президент України «мають окремі конституційні повноваження у сфері зовнішньополітичної діяльності, але лише Президент як глава держави наділений повноваженнями здійснювати керівництво цією діяльністю» [10].

Конституційні повноваження Президента України є значно більшими, ніж у президентів європейських парламентських республік, що значною мірою пояснюється тим, що саме глава держави представляє країну зовні, скріплює своїм підписом усі найважливіші зовнішньополітичні акти держави. Керівництво зовнішньополітичною діяльністю та

зовнішньополітичне представництво держави є пріоритетними повноваженнями глави держави (п.3 ст.106) [1].

Глава держави має суттєві управлінські повноваження в зовнішньополітичній сфері держави, хоча не входить до виконавчої влади. Президент України безпосередньо бере участь у призначенні та звільненні на посади глав дипломатичних представництв, вносить відповідне подання до Верховної Ради України про призначення Міністра закордонних справ (п.5, 10 ст.106 Конституції України). Також глава держави попередньо погоджує кандидатури на посади першого заступника, заступника Міністра закордонних справ України, керівника структурного підрозділу Міністерства закордонних справ України, генерального консула, радника-посланника, радника дипломатичного представництва України в іноземній державі, при міжнародній організації, ректора, першого проректора, проректора Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України, що подаються Міністром закордонних справ України, до внесення на розгляд Кабінетові Міністрів України (п.1-2) [11].

Бачення Президентом України головних пріоритетів державної політики в загальнополітичній сфері відображається в його передвибірчій програмі, що реалізується протягом терміну президентства, а також у щорічних та позачергових посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України, що закріплено в п.2 ч.1 ст.106 Конституції України.

Право законодавчої ініціативи, закріплене за Президентом України згідно з ч.1 ст.93 Конституції України, дає йому можливість приймати поточні оперативні рішення в зовнішньополітичній сфері, а саме: вести переговори та укласти міжнародні договори від імені України (п.3 ст.106); приймати рішення про визнання іноземних держав, приймати вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п.4, 5 ст.106); визначати як невідкладні законопроекти про засади зовнішньої політики, зовнішніх зносин для позачергового розгляду парламентом. Глава держави також має право у випадку прийняття відповідних законів – підписувати або накладати вето на них і повертати на повторний розгляд; зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, якщо вони не відповідають Конституції України (п.15 ст.106), міжнародно-правовим зобов'язанням, що випливають із міжнародних договорів України (п.2 ст.1 Указу Президента) [1; 8].

Особливої уваги і розгляду заслуговує визначене п.3 ч.1 ст.106 повноваження Президента України «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю». Зміст поняття «керівництво зовнішньополітичною діяльністю» вимагає його детального аналізу. З'ясування змісту та обсягу повноважень Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави ускладнюється нормативно невизначеністю поняття «керівництво», яке застосовується в тексті Конституції України, та зумовлює необхідність конкретизації на рівні законів та інших нормативно-правових актів.

Суддя Конституційного Суду України І.А. Домбровський поняття «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» розуміє як «спрямування зовнішньополітичної діяльності держави і вплив на її здійснення з боку Президента України в межах і формах, визначених конституційними нормами та заснованими на них нормами інших правових актів» [9].

На нашу думку, у контекстуальному плані зміст словосполучення «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» означає координацію даної діяльності Президентом України в межах конституційно-правового статусу та у відповідності до конституційних норм, а також спрямування її у основних напрямках зовнішньої політики, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами України в галузі зовнішніх зносин, з метою найефективнішого забезпечення реалізації національних інтересів країни.

Отже, нинішні повноваження, якими наділений Президент України, свідчать про надання прерогативи главі держави в здійсненні загальнополітичного керівництва і контролі законності дій всіх державних органів, задіяних у реалізації зовнішньої політики держави.

Основу нормативного регулювання в зовнішньополітичній сфері держави утворюють конституційні норми, що визначають повноваження вищих органів державної влади у галузі зовнішніх зносин. Чітке законодавче закріплення повноважень глави держави, парламенту,

уряду, визначення їх провідної ролі в механізмі здійснення зовнішньополітичної діяльності сприятиме ефективній реалізації державної політики в даній сфері. Сприятиме цьому прийняття Законів України «Про Президента України», «Про засади зовнішніх зносин», що відповідає вимогам п.9 ч.1 ст.92 Конституції України.

Перспективами подальших досліджень є розгляд у механізмі здійснення зовнішньополітичної діяльності повноважень органів державної влади, задіяних у даній сфері, зокрема Міністерства закордонних справ України з дипломатичними представництвами та консульськими установами за кордоном, постійними представництвами України при міжнародних організаціях, а також допоміжних органів і служб, що функціонують при главі держави, парламенті та уряді, до відання яких віднесені питання європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. Конституціоналізація зовнішніх відносин зробить конституційно-правові відносини органів державної влади України у зовнішньополітичній сфері більш відкритими та прогнозованими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 80 с. – (Бібліотека офіційних видань).
2. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2007 року № 4-VI (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 52. – С. 534.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник [для студ. вищ. навч. зал.] / В.В. Кравченко. – [6-те вид., виправл. та доповн.] – К.: Атіка, 2008. – 592 с.
4. Тихонова Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму / Є. А. Тихонова // Збірник наукових праць Інституту законодавства Верховної Ради України. – К., 1997. – С. 178-179.
5. Про основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 37. – С. 379.
6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
8. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/time2000/period12.htm>
9. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин: Указ Президента України від 18.09.1996 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/ukrsearch.htm?cx>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» 15 січня 2009 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/documents/date31/pggmzcxk.htm>
11. Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави: Указ Президента України від 04.06.2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 22. – С. 696.