

МІСЦЕ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСАХ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Зовнішньополітична діяльність є одним із найбільш важливих і складних напрямків державної діяльності. Питання підвищення ефективності участі держави у міжнародній діяльності тривалий час досить вдало досліджуються і вирішуються політологами та фахівцями з міжнародних відносин. Разом з тим донині відсутні комплексні дослідження, присвячені конституційно-правовому регулюванню здійснення зовнішньополітичної діяльності, насамперед місця та ролі вищих владних інституцій у механізмі вироблення та здійснення зовнішньополітичних рішень [1, с. 75]. Все це стосується і такого важливого та водночас суперечливого напрямку зовнішньої політики – процесу євроатлантичної інтеграції України.

Ю. Барабаш зазначає про конфліктність, на сучасному етапі, між Президентом та Прем'єром, а також з іншими членами Кабінету Міністрів України з приводу визначення ролі кожного із них у виробленні зовнішньополітичних рішень. Конфліктогенність подібних питань збільшилась ще й за рахунок того, що владним суб'єктам доводиться працювати в нових політико-правових умовах, котрі виникли після введення в дію конституційної реформи [2, с. 75].

Метою статті є визначення місця органів державної влади, зокрема, Президента, Уряду та Верховної Ради України, у виробленні та здійсненні зовнішньої політики держави, у тому числі, що стосується процесів євроатлантичної інтеграції України.

Даному питанню присвятили свої теоретичні праці такі науковці як Ю. Барабаш, О. Макаренко, П. Рудик, О. Псалтирник та інші.

Перш ніж розпочати аналіз вказаної проблеми, слід дослідити місце та роль вищих владних інституцій у механізмі зовнішньої політики.

Спочатку звернемо увагу на роль та місце Президента України у визначенні та здійсненні зовнішньої політики держави. Президенту України, у загальній системі вищих органів державної влади, належить особливе місце в зовнішньополітичному механізмі. І не дивно, тому що відповідно до п. 3 ст. 106 Конституції України саме глава держави представляє країну в міжнародних відносинах. Вітчизняні конституціоналісти В. Погорілко та О. Фрицький зазначають, що становлення інституту президентства України було

ключовим у реформуванні державної влади. Започаткувала цей процес Декларація про Державний суверенітет України [3, с. 111].

Законом про Президента УРСР від 2 липня 1991 р. було запроваджено посаду Президента, який визнавався найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Конституція України 1996 року (ст. 102) позбавила його статусу глави виконавчої влади та визначила, що Президент України є главою держави і гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Зміни, внесені в Конституцію України, що набули чинності з 1 січня 2006 року, сприяли посиленню ролі законодавчої гілки влади. Натомість вони не уточнюють певною мірою порядок здійснення зовнішньополітичних повноважень Президента України [4, с. 112].

Зовнішньополітична сфера традиційно розглядається як пріоритетна сфера діяльності глави держави. На нинішньому етапі державотворення така ситуація значно змінилася. Поступова трансформація Уряду із консультативного органу при главі держави до самостійної вищої владної інституції, яка в умовах парламентської республіки стоїть навіть на чолі виконавчої влади, призвела до розподілу повноважень у зовнішньополітичній сфері між Президентом та Урядом. Разом з тим, навіть у парламентських республіках Президент не втратив своєї “зовнішньополітичної ваги”. Так, відповідно до ч. 1 ст 59 Основного закону ФРН Федеральний президент представляє Федерацію у міжнародно-правових відносинах, укладає від імені Федерації договори з іноземними державами.

Більш складною є схема розподілу повноважень у сфері зовнішньої політики в країнах зі змішаною формою правління. Формальне позбавлення президента ролі глави виконавчої влади у змішаних республіках зовсім не означає відведення йому другорядної ролі у формуванні зовнішньополітичного курсу країни. Подібний біцефалізм, як показує політико-правова практика зарубіжних країн із змішаною формою правління, у кінцевому результаті зводиться до створення двох центрів ухвалення рішень з міжнародних питань. При цьому конкуренція виникає безпосередньо між Президентом та Прем'єром [5, с. 76-77].

Основою формування та функціонування механізму здійснення зовнішньої політики є норми конституційного права, які визначають повноваження вищих органів державної влади у сфері зовнішніх відносин. Окрім ст. 106 (п. 1-5) Конституції України, повноваження

Президента у сфері зовнішньої політики деталізуються в спеціальних актах, насамперед, у Законах України “Про міжнародні договори України”, “Про оборону України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про громадянство України”, “Про основи національної безпеки України” та інші [6, с. 112].

Детальний аналіз французького досвіду взаємодії вищих владних інстанцій з питань зовнішньої політики (умовний розподіл сфер зовнішньої політики між главою держави та урядом на декілька секторів), має своє прикладне значення і відносно вирішення аналогічних питань у процесі вітчизняного державотворення. Хоча після конституційної реформи право формувати Уряд відійшло від Президента до парламенту, в багатьох інших моментах питання функціонування державного механізму в Україні і Франції є схожими [7, с. 78].

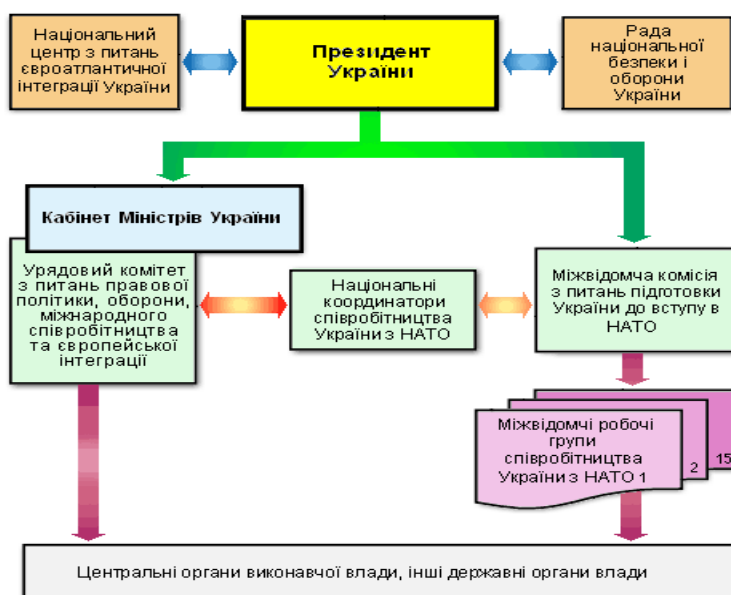


Схема 1. Схема реалізації євроатлантичної інтеграції України

Тепер докладніше розглянемо місце законодавчого органу держави – Верховної Ради в процесах визначення та реалізації зовнішньої політики України, зокрема в процесах євроатлантичної інтеграції.

Проблема зміни статусу Верховної Ради України на сучасному етапі, у зв'язку з набуттям чинності Закону України “Про внесення

змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, є предметом дослідження вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, Академії правових наук України, вищих навчальних закладів, практичних працівників.

За нової редакції Конституції України зазнали істотних змін повноваження Верховної Ради в бік їх розширення у вирішенні кадрових питань та продовження строку її повноважень, несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності народних депутатів України, закріплено нове конституційне положення про необхідність утворення парламентської більшості, посилення з боку Верховної ради контролю за діяльністю уряду України та підвищення її відповідальності за його роботу тощо [8, с. 164-165].

Взагалі треба зазначити, що парламенту України властиві такі функції: законодавча, представницька, установча і функція власне парламентського контролю [9, с. 85].

Нова редакція Конституції України фіксує істотні зміни до повноважень Верховної Ради України. Якщо за попередньою редакцією Конституції ВРУ мала право лише “надання згоди на призначення Президентом України Прем’єр-міністра України” (п. 12 ст. 85), то нова редакція Основного Закону держави передбачає, що до повноважень Верховної Ради України належить: “призначення за поданням Президента України Прем’єр-міністра України, **Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України**, призначення за поданням Прем’єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України” [10, с. 168].

Власне, що стосується зовнішньої політики, то відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради належить визначення засад внутрішньої і **зовнішньої політики** [11, с. 28].

У новій редакції Конституції зазначається, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради [12, с. 167]. Уряд, у свою чергу, формується так званою парламентською більшістю. Таким чином, можна сказати, що партійний склад парламенту, а саме програми та позиції політичних партій, що утворили коаліцію, значною мірою впливають на політику уряду, в тому числі і у зовнішньополітичній сфері.

Конфліктність щодо зовнішньополітичних питань між Президентом В. Ющенком та Прем'єр-міністром В. Януковичем є ще одним свідченням відсутності у вищих посадовців розуміння того, як за нових конституційних умов має працювати механізм зовнішньополітичної діяльності, та на яких рівнях і в яких формах повинна мати місце співпраця між Президентом та Урядом при виробленні й ухваленні рішень у сфері зовнішньої політики. Тому ефективність діяльності держави у міжнародних зносинах пов'язується переважно із умінням вищих посадових осіб виробляти компромісні рішення і бажанням співпрацювати у вказаній сфері, навіть за умов різної партійної належності. На нинішньому етапі найбільше проблем з питань взаємодії Президента та Уряду в сфері зовнішньої політики виникає з приводу здійснення зовнішньополітичних акцій. Насамперед йдеться про міжнародні переговори, заяви на зовнішньополітичні теми. Досить згадати, скільки різких критичних заяв усередині країни було зроблено після першого офіційного візиту прем'єра В. Януковича до штаб-квартири НАТО [13, с. 82, 83].

Згідно п. 1 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої і **зовнішньої політики** держави [14, с. 44].

Також, відповідно до ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України, видані у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Тобто голова Уряду скріплює своїм підписом укази Президента, які видаються ним на виконання своїх конституційних повноважень, згідно з якими він: призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; очолює Раду національної безпеки і оборони України та інше [15, с. 203, 204].

Уряд, в свою чергу, підпорядковуються центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року, систему центральних органів виконавчої влади України утворюють міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики [16, с. 414-415].

У Положенні про **Міністерство закордонних справ України** від 12 липня 2006 року зазначено, що Міністерство закордонних справ

України (МЗС) як центральний орган виконавчої влади є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України щодо забезпечення входження України в європейський простір і створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі (ЄС), Організації Північноатлантичного договору (НАТО) [17].

Відповідні функції у здійсненні окремих зовнішньополітичних функцій має і **Міністерство оборони України**, але в першу чергу це стосується питань інтеграції України до євроатлантичних структур.

Певні повноваження в сфері зовнішньополітичної діяльності мають і місцеві державні адміністрації. Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року визначаються основні галузеві повноваження місцевих держадміністрацій, у тому числі в міжнародних та зовнішньоекономічних відносинах і в оборонній роботі [18, с. 424-425].

Можна констатувати, що в теперішній час на конституційному рівні місце вищих органів влади визначається таким чином. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради віднесено **визначення засад зовнішньої політики**. Ці питання врегульовуються виключно законом (п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції (хоча в цій нормі йдеться про “зовнішні зносини”). Що стосується глави держави, то згідно з п. 3 ч. 3 ст. 106 Конституції на нього покладається завдання по “**керівництву зовнішньополітичною діяльністю держави**”. У свою чергу Кабінет Міністрів “**забезпечує... здійснення зовнішньої політики держави**” (п. 1 ст. 116 Конституції) [19, с. 78].

1. Барабаш Ю. Проблеми взаємодії Президента та Уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики в Україні: конституційно-правовий аналіз // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1. 2. Там само. 3. Макаренко О.Г. Роль та місце Президента України у здійсненні зовнішньої політики // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 6. 4. Там само. 5. Барабаш Ю. Там само. 6. Макаренко О.Г. Там само. 7. Барабаш Ю. Там само. 8. Рудик П.А. Аналіз змін у статусі парламенту в контексті нової редакції конституції України // Держава і право. – 2007. – Випуск 36. 9. Псалтирник О.С. Роль і місце українського парламенту в системі органів державної влади // Наукові праці. Науково-методичний

журнал. – Том 40. Випуск 27. – 2006. **10.** Рудик П.А. Там само.
11. Конституція України. За станом на 1 січня 2006 року. – Харків. – 2006. **12.** Рудик П.А. Там само. **13.** Барабаш Ю. Там само.
14. Конституція України. За станом на 1 січня 2006 року. – Харків. – 2006. **15.** Березнюк Я.О. Конституційно-правовий статус прем'єр-міністра України: проблеми теорії та практики // Держава і право. – 2007. – Випуск 36. **16.** Тодика Ю.М., Журавський В.С. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів. – К., 2002. **17.** <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/1266.htm> – офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. **18.** Тодика Ю.М., Журавський В.С. Там само. **19.** Барабаш Ю. Там само.