

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

CONSTITUTIONAL-LEGAL MECHANISM OF REALIZATION OF THE FOREIGN POLICY OF THE STATE: INTERACTION OF BODIES OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER

Гомонай В.В.

докторант кафедри конституційного права та порівняльного права

Ужгородський національний університет

Статтю присвячено розгляду питання взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади з реалізації зовнішньої політики держави. Встановлено, що Верховна Рада України заслуховує інформацію Уряду з питань здійснення зовнішньої політики, але в законодавстві України немає вимог до постанов Верховної Ради України в частині чітко визначених строків виконання рекомендацій, строків розробки та внесення до Верховної Ради України пропозицій з внесення змін і доповнень до законів України або проектів нових законів України, які б сприяли реалізації зовнішньої політики держави. Звертається увага на таку одну з форм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади як виїзні засідання профільних комітетів парламенту до Міністерства закордонних справ України, на яких, в порядку контролю, розглядаються актуальні проблеми реалізації стратегічного курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію, інші пріоритетні напрями зовнішньої політики України. Акцентується увага на звіті Комітету Верховної Ради України у закордонних справах за період роботи Верховної Ради України восьмого скликання (2014-2019 роки). Комітет постійно тримає на контролі та заслуховує інформацію Міністерства закордонних справ України, інших центральних органів виконавчої влади щодо проблемних питань зовнішніх зносин, які виникають протягом звітного періоду. Додатково аргументовано, що функції Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України співвідносяться з їх повноваженнями як загальне і конкретне. Акцентовано увагу, що щодо функцій самої держави їх характер є виключно похідним. Встановлено, що повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з набуття повноправного членства України в Європейському Союзі містять правову невизначеність, що суперечить ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Ключові слова: конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики держави, держава, взаємодія органів законодавчої та виконавчої влади, набуття повноправного членства в ЄС, інтеграція.

The article is devoted to consideration of the issue of interaction of legislative and executive authorities in the implementation of the state's foreign policy. It is established that the Verkhovna Rada of Ukraine listens to the Government's information on foreign policy issues, but there is no requirement in the legislation of Ukraine for resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding clearly defined deadlines for implementation of recommendations, deadlines for drafting and submitting to the Verkhovna Rada of Ukraine proposals for amendments and laws Ukraine or draft new laws of Ukraine that would facilitate the implementation of the state's foreign policy. Attention is drawn to such a form of interaction between the legislative and executive authorities as visiting meetings of profile committees of the Parliament to the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, which, in order of control, discuss urgent problems of implementation of the strategic course of the state for European and Euro-Atlantic integration, other foreign priorities of Ukraine. Attention is drawn to the report of the Committee on Foreign Affairs of the Verkhovna Rada of Ukraine for the period of work of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation (2014-2019). The Committee constantly monitors and listens to information from the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine and other central executive authorities on issues related to external relations that arise during the reporting period. It is additionally argued that the functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine relate to their powers as general and specific. It is emphasized that in terms of the functions of the state itself, their character is exclusively derivative. It is established that the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union contain legal uncertainty, which contradicts Part 2 of Art. 6, Part 2 of Art. 19 of the Constitution of Ukraine.

Key words: constitutional and legal mechanism of realization of the foreign policy of the state, the state, interaction of legislative and executive bodies, acquisition of full membership in the EU, integration.

Постановка проблеми.

Вітчизняні вчені підкреслюють, що сьогодні хоч «Кабінет Міністрів України є підконтрольним і підзвітним парламенту в межах, передбачених у ст. 85, 87, 113 Конституції України, ... роль парламенту в процесі формування та здійснення зовнішньої політики держави поступово слабшає в результаті посилення ролі уряду, ... однак в сучасних демократичних державах роль та значення парламентів навпаки зростає Зокрема, в скандинавських країнах, де встановлена політична відповідальність уряду, яку ініціює парламент, тим самим підсилені повноваження законодавчого органу ...» [9, с. 82].

Актуальність теми дослідження.

Прагнення України до набуття повноправного членства в ЄС актуалізує питання вдосконалення конституційно-правового механізму реалізації зовнішньої політики держави [1-8] в частині взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. В юридичній літературі цьому питанню приділяли увагу як вітчизняні вчені [1-9], так і зарубіжні. Водночас, по-перше, щодо ряду питань вчені так і не досягли консенсусу. По-друге, це питання перебуває в практичній площині адже недоліки в чинному законодавстві України знижують ефективність взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади, і, як наслідок,

уповільнюють процес набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Мета цієї статті – уточнити форми взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади з реалізації зовнішньої політики держави.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» парламент здійснює проведення «Години запитань до Уряду» з метою заслуховування інформації, в тому числі і з питань здійснення зовнішньої політики ... Аналіз прийнятих постанов Верховної Ради за результатами такого розгляду дозволяє стверджувати, що більшість їх не містить чітко визначених строків виконання рекомендацій, як правило, відсутні строки розроблення та внесення до парламенту законопроектів або пропозицій щодо внесення змін до чинних законів, має місце недостатньо чітке формулювання рекомендацій, контроль за їх виконанням майже не здійснювався» [9, с. 82-83].

Однією із форм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади є виїзні засідання профільних комітетів парламенту до МЗС України, на яких, в порядку контролю, розглядаються актуальні проблеми реалізації стратегічного курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію, входження України до СОТ, інші пріоритетні

напрями зовнішньої політики. Наприклад, на засіданнях Комітетів заслуховувалися інформації керівників МЗС про хід виконання положень Закону «Про дипломатичну службу» щодо проведення консультацій у Комітеті стосовно кандидатур на посади у дипломатичних представництвах України за кордоном, про підготовку закордонного виборчого округу до виборів та інші.

Так, в Звіті Комітету Верховної Ради України у закордонних справах за період роботи Верховної Ради України восьмого скликання (2014-2019 роки) зазначається що «...Протягом восьмого скликання Верховної Ради України велика увага приділялася Комітетом забезпеченню ефективного функціонування Міністерства закордонних справ України, яке захищає інтереси України на міжнародній арені. У цьому контексті, перш за все, слід зазначити роботу Комітету з підготовки до першого та другого читань Закону України «Про дипломатичну службу», а також підготовку до розгляду Верховною Радою України пропозиції Президента України до нього. Ця робота завершилась прийняттям 7 червня 2018 року Верховною Радою України зазначеного Закону та підписанням його Президентом України. Закон набув чинності 19 грудня 2018 року. Закон України «Про дипломатичну службу» спрямований на адаптацію законодавства України про дипломатичну службу до Закону України «Про державну службу», регламентує правовий статус посадових осіб дипломатичної служби, визначає особливості діяльності органів дипломатичної служби, встановлює порядок присвоєння дипломатичних рангів, а також упорядковує фінансування і матеріально-технічне забезпечення органів дипломатичної служби» [10].

Також наголошується, що «...у порядку виконання контрольних функцій за дотриманням і реалізацією положень Конституції України та законів України Комітет співпрацював з центральними органами виконавчої влади, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, використовуючи надані ними матеріали, висновки та інформацію з метою вдосконалення законодавчого забезпечення зовнішньополітичної діяльності України. Так, на засіданнях Комітету неодноразово заслуховувалися звіти Міністра закордонних справ України щодо результатів виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України (в частині роботи МЗС України), доповіді про стратегічні пріоритети зовнішньої політики України у поточні роки та інформацію керівництва Міністерства про хід виконання положень Закону України «Про дипломатичну службу». Комітет постійно тримав на контролі та заслуховував інформацію МЗС України, інших центральних органів виконавчої влади щодо проблемних питань зовнішніх зносин, які виникали протягом звітного періоду. Так, Комітетом проводилися розширені тематичні засідання з проблемних питань українсько-російських відносин на сучасному етапі, питань денонсації угод між Україною та РФ, пов'язаних з перебуванням Чорноморського Флоту на території України, припинення участі України в СЕП та внесення змін до деяких законів України з питань міжнародних договорів тощо. На засіданнях Комітету неодноразово заслуговувалася інформація заінтересованих органів виконавчої влади щодо міжнародно-правової ситуації у зв'язку з анексією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, а також ескалацією військового конфлікту на сході нашої країни, проводився постійний моніторинг питання інвентаризації двосторонніх угод України з Російською Федерацією. Неодноразово заслуговували інформацію МЗС України та представників інших міністерств і відомств України з питання припинення дії Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і РФ; інвентаризації договірно-правової бази з РФ в контексті дій РФ в акваторії Азовського моря і Керченської протоки» [10].

О. Макаренко слушно підкреслює, що «...значну роль у зовнішніх відносинах відіграють постійні делегації

народних депутатів України, що створюються для забезпечення міжнародних зв'язків у міжнародних парламентських організаціях. На базі міжпарламентських відносин розвиваються такі специфічні інститути, як міжпарламентська дипломатія, міжнародні міжпарламентські організації, конференції, політичні та юридичні домовленості. Саме активну (за формою) і змістовну (по суті) участь у цих процесах і структурах приймає Верховна Рада України. Значення цієї роботи законодавчої гілки влади у міжнародних відносинах з точки зору сучасних зовнішніх зносин постійно зростає. На регулярній основі українські парламентарії беруть участь у роботі таких організацій: Міжпарламентському союзу; Парламентській асамблеї Ради Європи (ПАРЄ); Європейському парламенті; Парламентських асамблеях: ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Організації Чорноморського економічного співробітництва, Західно-європейського союзу, НАТО: Міжпарламентській асамблеї держав-учасниць СНД (МПА СНД); Парламентському вимірі Центральноєвропейської ініціативи; Європейській міжпарламентській асамблеї православ'я. Прикладом цього може бути взаємодія Верховної Ради із Європейським парламентом у рамках українсько-європейського діалогу, що розвивається на базі Угоди про партнерство і співробітництво України з ЄС. Відповідно до ст.9 УПС політичний діалог на парламентському рівні здійснюється в рамках Комітету парламентського співробітництва (ст.91 Угоди)» [9, с. 84-85].

Так, у Звіті Комітету Верховної Ради України у закордонних справах за період роботи Верховної Ради України восьмого скликання (2014-2019 роки) підкреслюється, що «...Комітет відповідно до предметів свого відання та за дорученням керівництва Верховної Ради України разом з парламентськими фракціями сформував склади постійних делегацій Верховної Ради України у парламентських асамблеях Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Організації Чорноморського економічного співробітництва, ГУАМ, НАТО та інших. ... Завдяки активній роботі членів Постійної делегації Верховної Ради України у Парламентській асамблеї Ради Європи у зв'язку з триваючими агресивними діями Російської Федерації проти України вдалося домогтися жорсткої реакції ПАРЄ, зокрема, Асамблеєю було схвалено протягом 2015-2019 років 7 резолюцій ПАРЄ на підтримку України. У відповідь на ситуацію, що склалася в ПАРЄ навколо повернення парламентської делегації Російської Федерації до участі у роботі Асамблеї Комітетом було ухвалено рішення рекомендувати Голові Верховної Ради України призупинити участь української делегації в сесіях ПАРЄ до моменту ухвалення рішення Венеційською комісією щодо оскарження з процедурних питань повноваження членів російської парламентської делегації в ПАРЄ, делегованих Держдумою РФ та обраних за результатами голосування на території Криму за партійними списками та в мажоритарних округах; відкликати запрошення делегації ПАРЄ брати участь в спостереженні за достроковими парламентськими виборами в Україні; відмовитися від участі у конференції Голів Європейських Парламентів в рамках Ради Європи у жовтні 2019 року і провести відповідні консультації з головами парламентів демократичних країн-членів Ради Європи, які поділяють цінності Ради Європи та підтримують позицію України; направити звернення до держав-членів Ради Європи із закликом не підтримувати затвердження повноважень делегатів РФ в ПАРЄ, які перебувають під санкціями ЄС. Комітет рекомендував Верховній Раді України IX скликання відновити роботу української парламентської делегації лише після виконання Росією головних пунктів резолюцій ПАРЄ, які стосуються ситуації навколо триваючої російської агресії» [10].

Таким чином, повноваження Верховної Ради України з набуття повноправного членства України в

Європейському Союзу містять правову невизначеність, що суперечить ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Висновки.

1. Встановлено, що Верховна Рада України заслуховує інформацію Уряду з питань здійснення зовнішньої політики, але в законодавстві України немає вимог до постанов Верховної Ради України в частині чітко визначених строків виконання рекомендацій, строків розробки та вне-

сення до Верховної Ради України пропозицій з внесення змін і доповнень до законів України або проектів нових законів України.

2. Повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з набуття повноправного членства України в Європейському Союзі містять правову невизначеність, що суперечить ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Deshko L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84-103.
2. Deshko L. *European Standards of Human Rights: Course book*. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
3. Deshko L. Restitutio in integrum: підходи Європейського суду з прав людини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 365-368.
4. Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. *Закон и жизнь*. 2013. № 12/3. С. 64-67.
5. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 5-15.
6. Дешко Л. М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових станів та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. К., 2017.
7. Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. *Підприємство, господарство і право*. 2007. № 5. С. 57-62.
8. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. *Правничий часопис Донецького університету*. 2008. № 2. С. 76-81.
9. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: Дис. ... канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ. 2009.
10. Звіт Комітету Верховної Ради України у закордонних справах за період роботи Верховної Ради України восьмого скликання (2014-2019 роки). URL: <http://komzak.rada.gov.ua/news/Zvit%20Komitet/73558.html>