

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.5

Гомонай В. В.,

докторант кафедри конституційного права та порівняльного права
Ужгородського національного університету

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ГЛАВИ ДЕРЖАВИ, ПАРЛАМЕНТУ ТА УРЯДУ (ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF COOPERATION IN THE SPHERE OF EXTERNAL RELATIONS OF THE HEAD OF STATE, PARLIAMENT AND GOVERNMENT (ACCORDING TO THE LEGISLATION OF UKRAINE AND THE EU MEMBER STATES)

Статтю присвячено висвітленню питання конституційно-правового механізму співробітництва у сфері зовнішніх зносин глави держави, парламенту та уряду. Акцентовано увагу на тому, що конституційними нормами в таких країнах-учасниках ЄС як Фінляндія, Румунія чітко визначено розподіл повноважень у сфері зовнішніх зносин глави держави та уряду. Глава держави представляє державу в міжнародних відносинах в Іспанії, ФРН, Словаччині, Польщі, Португалії, Норвегії, Румунії, Данії. В Фінляндії керівництво зовнішньою політикою держави розподіляється між Президентом та урядом. Формальним є представництво глави держави у зовнішніх зносинах в Австрії, Греції, Італії, ФРН, Чехії, Естонії. Встановлено, що в Україні сьогодні потребують врегулювання повноваження Президента України в сфері здійснення: 1) контрольної функції; 2) зовнішніх функцій. Необхідним з практичної точки зору є вдосконалення конституційно-правового механізму співробітництва (взаємодії) у сфері зовнішніх зносин Президента України, Прем'єр-міністра України та Уряду в цілому.

Ключові слова: конституційно-правовий механізм співробітництва, зовнішні зносини, глава держави, парламент, уряд.

Стаття посвячена освещению вопроса конституционно-правового механизма сотрудничества в сфере внешних сношений главы государства, парламента и правительства. Акцентируется внимание на том, что конституционными нормами в таких странах-участниках ЕС как Финляндия, Румыния четко определено распределение полномочий в сфере внешних сношений главы государства и правительства. Глава государства представляет государство в международных отношениях в Испании, ФРГ, Словакии, Польши, Португалии, Норвегии, Румынии, Дании. В Финляндии руководство внешней политикой государства распределяется между Президентом и правительством. Формальным есть представительство главы государства во внешних сношениях в Австрии, Греции, Италии, ФРГ, Чехии, Эстонии. Установлено, что в Украине сегодня требуют урегулирования полномочия Президента Украины в сфере осуществления: 1) контрольной функции; 2) внешних функций. Необходимо с практической точки зрения является совершенствование конституционно-правового механизма сотрудничества (взаимодействия) в сфере внешних сношений Президента Украины, Премьер-министра Украины и правительства в целом.

Ключевые слова: конституционно-правовой механизм сотрудничества, внешние сношения, глава государства, парламент, правительство.

The article deals with the issue of the constitutional and legal mechanism of cooperation in the sphere of external relations of the Head of State, Parliament and Government. Attention is drawn to the fact that the constitutional norms in such EU Member States as Finland, Romania clearly define the division of powers in the sphere of external relations between the Head of State and Government. The Head of State represents the state in international relations in Spain, Germany, Slovakia, Poland, Portugal, Norway, Romania, Denmark. In Finland, foreign policy leadership is shared between the President and the government. Formal representation of the head of state in foreign relations in Austria, Greece, Italy, Germany, Czech Republic, Estonia. It is established that in Ukraine today the regulation of the powers of the President of Ukraine in the sphere of exercising: 1) control function; 2) external functions. From a practical point of view, it is necessary to improve the constitutional and legal mechanism of cooperation (interaction) in the sphere of external relations of the President of Ukraine, the Prime Minister of Ukraine and the Government as a whole.

Key words: constitutional-legal mechanism of cooperation, external relations, head of state, parliament, government.

Постановка проблеми. Особливе місце в системі вищих органів державної влади належить Президенту України. О. Макаренко слушно підкреслює, що «...роль і місце глави держави у конституційно-правовому механізмі здійснення зовнішніх зносин України серед органів державної влади визначають норми конституційного права. При цьому, як вірно зауважує Н. Плахотнюк у своєму науковому дослідженні “Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект”, вони регулюють

відносини організації, функціонування і відповідальності Президента України ... Про це свідчать пп. 1-5, 10, 17-21 ст. 106 Конституції України, якими закріплені повноваження Президента у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та оборони. Крім цього, його повноваження деталізуються у законах України ... Разом з тим, чинне законодавство не повністю деталізує та розвиває конституційні положення, що стосуються компетенції Президента» [10, с. 82-86].

Актуальність дослідження.

На переконання І. Лукашука “можливості Президента визначаються не тільки правовими нормами, а також і політичними, практикою міждержавних відносин, звичаями, “правилами гри” і можуть на основі Конституції суттєво змінюватися, що розкривається у процесі їх реалізації. Вибір конкретних засобів досягнення зовнішньополітичних цілей потребує гнучкості і не може регулюватися формальними законодавчими приписами” [9, с. 26]. Стратегічний курс України на набуття повноправного членства в ЄС актуалізує питання вдосконалення конституційно-правового механізму співробітництва у сфері зовнішніх зносин глави держави, парламенту та уряду.

В юридичній літературі ці питання досліджували вчені-конституціоналісти, водночас так і не дійшли консенсусу. Крім того, суспільні відносини стрімко розвиваються, динамічно змінюється законодавство України, що зумовлює актуальність, доцільність та необхідність дослідження питання конституційно-правового механізму співробітництва у сфері зовнішніх зносин глави держави, парламенту та уряду.

Мета статті – додатково аргументувати необхідність врегулювання повноваження Президента України у сфері зовнішніх зносин, встановити країни, конституційними нормами яких чітко визначено розподіл повноважень у сфері зовнішніх зносин глави держави та уряду.

О. Макаренко слушно звертає увагу на той факт, що «...внесення змін у 2004 році до Конституції України призвело до розбалансування владних повноважень вищих органів державної влади та негативно вплинуло на механізм здійснення зовнішніх зносин країни. Про це також констатувалося і у Висновку Венеціанської комісії, зокрема, «ряд положень, такі як роль Президента у зовнішній та оборонній політиці, або право законодавчої ініціативи як Кабінету Міністрів, так і Президента, можуть призвести до зайвих політичних конфліктів» [10, с. 82-86].

В своїх дослідженнях вітчизняні вчені зупиняються на здійсненні Президентом України представництва в міжнародних відносинах, керівництві зовнішньополітичною діяльністю держави (ст. 106 Конституції України). В. Шатіло в монографічному дослідженні «Інститут президентства в системі органів державної влади» наголошує, що зазначені повноваження передбачають сукупність дій, які забезпечують виконання поставлених цілей, визначення конкретних строків, завдань, механізмів їх реалізації у сфері зовнішньої політики [18, с. 78]. Вчені-конституціоналісти Ю. Тодика та В. Шаповал виосновують, щодо особливості статусу Президента України у загальній системі вищих органів державної влади” [16, с. 299]. При цьому, дискусійною є запропонована І. Костицькою класифікація зовнішньополітичних повноважень Президента адже вчена не включає до них саме його представництво в міжнародних відносинах, а також не менш важливе повноваження – керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави [8, с. 52].

О. Макаренко слушно наголошує, що «... однією із головних політико-правових ознак змішаної форми правління є дуалізм виконавчої влади. У зв'язку з цим має місце дублювання компетенційних зовнішньополітичних повноважень Президента (ст.106) з повноваженнями уряду (ст.116). Проте особливість даної моделі полягає в тому, що належність згаданих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковою, а саме, якщо уряд входить до неї структурно – як органічний складовий елемент системи органів виконавчої влади, то Президент – компетенційно» [10, с. 82-86]. В якості одного з аргументів вчена наводить точку зору В. Авер'янова: “глава держави не входячи структурно, поєднаний з виконавчою владою завдяки наданню йому певного обсягу конституційних повноважень (компетенції) у цій сфері” [10, с. 27].

Цінним для доктрини конституційного права є дослідження вченої та її висновки щодо того, що «... конституційними нормами у ряді зарубіжних держав чітко визначений розподіл їх повноважень. Зокрема, у § 3 Конституції Фінляндії зазначено, що виконавчу владу здійснює Президент республіки і Державна рада (уряд), члени якої повинні користуватися довірою Парламенту ...; Такі саме норми містяться у конституціях Румунії (п.1 ст. 80) ...» [10, с. 82-86].

Ю. Тихомиров та інші вчені звертають увагу на те, що хоча конституційним правом приймати закони наділено тільки Верховну Раду України, тим не менш, на практиці викликає плутанина з видами актів, а також: 1) підставами їх прийняття; 2) їх співвідношення між собою. Неодноразово це питання в своїх дослідженнях підіймав Ю. Тихомиров [15], В. Погорілко [12], Ф. Бурчак [5], Д. Белов [4], Н. Плахотнюк [11], С. Серьогіна [13; 14], М. Цвік [17] та ін.

О. Макаренко слушно підкреслює, що «...важливими формами реалізації вищезазначених повноважень є право участі Президента України у законодавчому процесі шляхом реалізації права законодавчої ініціативи, права підписувати закони та права вето на вже прийняті парламентом закони. Президент може скористатися відповідно до ст. 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді і внести законопроекти з питань здійснення зовнішніх зносин на розгляд парламенту, при цьому визначивши їх розгляд як невідкладний. ...Втім, ефективність зовнішніх зносин Президентом України залежить не тільки від законодавчої ініціативи, але й від ступеню підтримки суспільства та політичної ситуації в країні. Позиція Президента України як глави держави та гаранта Конституції, його бачення шляхів розвитку суспільства не можуть не позначатися на діяльності інших владних структур. Парламент, здійснюючи законодавчу діяльність у зовнішній сфері, має так чи інакше узгоджувати свої рішення з позицією Президента, оскільки Президент зможе використати своє конституційне право вето».

Більш того, «незважаючи на той факт, що формування зовнішньої політики є внутрішньою справою держави, питання представництва має міжнародне значення. Так, Віденська конвенція про право між-

народних договорів ...визначає, що глава держави представляє країну в силу своїх функцій і без спеціальних повноважень, що випливає з його статусу – Президента України, який як глава держави виступає від її імені (ex officio)... Президент здійснює дипломатичну діяльність у різних формах, що випливає із його повноваження представництва України у міжнародних відносинах. Зокрема, до них відносяться офіційні та неофіційні візити до інших держав, участь у роботі міжнародних організацій, дипломатичних конференціях, нарадах і зустрічах з главами держав, переговорах на вищому рівні, що можуть відбуватися як на території своєї держави, так і на запрошення, а також носити відкритий характер, або відбуватися “віч-на-віч”, телефонних розмовах з главами іноземних держав, де оперативно узгоджуються точки зору та позиції щодо невідкладних питань міжнародної політики та міждержавних відносин» [10, с. 82-86].

В дисертаційному дослідженні О. Макаренко слушно підкреслює, що «...для більшості європейських держав, зокрема, Іспанії (ст. 56) ..., ФРН (ст. 59 Конституції), Словаччини (ст. 101), Польщі (ст. 133), Португалії (ст.120), Норвегії (§ 26). Румунії (ст.80) ..., Данії (ст. 19) ...тощо також є характерним представництво країни главою держави у міжнародних відносинах. У республіках зі змішаною формою правління можливо як одноосібне керівництво главою держави зовнішньою політикою, так і розподілятися між Президентом та урядом (§ 93 Конституції Фінляндії) ...; або взаємодіяти з Головою Ради Міністрів і компетентним міністром (п. 3 ст. 133 Конституції Польщі) ... В кра-

їнах з парламентарною формою правління (Австрія, Греція, Італія, ФРН, Чехія, Естонія тощо) ..., реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави звичайно зводиться лише до формального представництва країни у міжнародних відносинах ..., всі зовнішньополітичні повноваження належать, в основному, уряду ... При такій формі правління, як зауважує М. Сахаров у монографії “Інститут президентства у сучасному світі”, “керівництво зовнішньою політикою централізовано в руках Президента і ці повноваження він не може делегувати жодному з своїх підлеглих в державному апараті” ...» [10, с. 82-86].

Висновки.

1. Конституційними нормами в таких країнах-учасниках ЄС як Фінляндія, Румунія чітко визначено розподіл повноважень у сфері зовнішніх зносин глави держави та уряду. Глава держави представляє державу в міжнародних відносинах в Іспанії, ФРН, Словаччині, Польщі, Португалії, Норвегії, Румунії, Данії. В Фінляндії керівництво зовнішньою політикою держави розподіляється між Президентом та урядом. Формальним є представництво глави держави у зовнішніх зносинах в Австрії, Греції, Італії, ФРН, Чехії, Естонії.

2. В Україні сьогодні потребують врегулювання повноваження Президента України в сфері здійснення: 1) контрольної функції; 2) зовнішніх функцій. Необхідним з практичної точки зору є вдосконалення конституційно-правового механізму співробітництва (взаємодії) у сфері зовнішніх зносин Президента України, Прем'єр-міністра України та Уряду в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
2. 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.
3. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади : проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Б. Авер'янов. Право України. 2003. № 9. С. 27.
4. Белов Д. М. Порівняльно-