

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: НА ШЛЯХУ ДО ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У статті проаналізовані положення Конституції України, що визначають повноваження Президента України у сфері зовнішньої політики, та визначені основні напрямки впливу діяльності Президента на формування і реалізацію зовнішньополітичної діяльності. Крім того, встановлено роль Президента у переговорному процесі щодо підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: Глава держави, Президент, зовнішня політика, конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньополітичної діяльності, органи зовнішніх зносин.

Величко Д. С. Роль Президента Украины в сфере реализации внешней политики Украины: на пути к подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

В статье проанализированы положения Конституции Украины, определяющие полномочия Президента Украины в сфере внешней политики, и определены основные направления влияния деятельности Президента на формирование и реализацию внешнеполитической деятельности. Также установлена роль Президента в переговорном процессе по подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Ключевые слова: Глава государства, Президент, внешняя политика, конституционно-правовой механизм реализации внешнеполитической деятельности, органы внешних сношений.

Velychko D. S. The Role of the President of Ukraine in realization of Ukraine's foreign policy: towards the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

The article analyzes the provisions of the Constitution, defining the powers of the President of Ukraine in the sphere of foreign policy and main directions of the influence of the President on the formation and implementation of foreign policy. In addition, the role of the President in the negotiations on the Association Agreement between Ukraine and the European Union was defined.

Keywords: Head of State, President, foreign policy, constitutional-legal mechanism for the implementation of foreign policy, foreign service.

На сучасному етапі розвитку нашої держави роль Президента у сфері реалізації зовнішньої політики невинно зростає. Глава держави докладає значних зусиль для підвищення ефективності діяльності державних органів у сфері реалізації зовнішньополітичного курсу України, зокрема, щодо пришвидшення процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Більше того, Президент ініціював створення більш дієвих механізмів із підсилення економічної складової у зовнішньополітичному напрямку України. Такі процеси мають значний вплив на конституційно-правове регулювання зовнішньополітичної діяльності в Україні. З огляду на зазначене актуальність обраної теми не викликає сумнівів як з точки зору теорії, так і практики конституційного права.

Питання про роль Глави держави у сфері реалізації зовнішньої політики України у вітчизняній правовій науці розкрито на недостатньому рівні. Частково окреслена тематика висвітлена у роботах таких науковців, як Є. Р. Бершеда, В. В. Копійка, О. Г. Макаренко та ін. Теоретичним підґрунтям для цієї статті стали роботи О. Л. Копиленка, О. В. Зайчука, О. В. Київцев, О. М. Клименко та інших. Крім того, питання правового забезпечення інтеграції України до ЄС висвітлено у роботах спеціалістів з європейського та міжнародного права В. І. Муравйова, Т. Л. Гладкової, Н. Б. Мушак, Р. А. Петрова та інших.

Автор поставив собі за мету дослідити правову природу конституційних повноважень Президента у сфері зовнішньої політики, а також його роль у реалізації євро інтеграційного напрямку вітчизняної зовнішньої політики. Поставлена мета дала змогу визначити такі завдання:

дослідити положення Конституції України, що визначають повноваження Президента України у сфері зовнішньої політики;

виявити основні напрямки впливу діяльності Президента на формування і реалізацію зовнішньої політики України;

визначити роль Президента України у переговорному процесі щодо підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Зовнішньополітична сфера традиційно розглядається як пріоритетна сфера діяльності глави держави. Положення Конституції визначають досить широкі повноваження Президента України у сфері реалізації зовнішньої політики України. Президенту України, у системі вищих органів державної влади, належить особливе місце в зовнішньополітичному механізмі [1]. Відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Крім того, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

У сфері зовнішньої політики Президент України наділений такими повноваженнями: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2] від 1 липня 2010 року повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики *inter alia* здійснює Президент України. Президент України вносить пропозиції щодо визначення та коригування засад зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України.

Президент України бере безпосередню участь у формуванні кадрового складу органів зовнішніх зносин України. Так, відповідно до Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 15.01.2009 року кандидатури на посади першого заступника, заступника Міністра закордонних справ України, керівників структурних підрозділів 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 попередньо погоджуються з Президентом України.

20 січня 2009 року Конституційний Суд України оприлюднив Рішення за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 4 червня 2008 року № 513. У рішенні Конституційного Суду України, зокрема, було зазначено, що «Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України мають окремі конституційні повноваження у сфері зовнішньополітичної діяльності, але лише Президент України як глава держави наділений повноваженням здійснювати керівництво цією діяльністю. Положення Конституції України, у яких встановлено зазначені повноваження Президента України та інших суб'єктів зовнішньополітичної діяльності держави, є нормами прямої дії. Це означає, що глава держави не тільки здійснює загальне спрямування зовнішньополітичного курсу держави згідно з визначеними Верховною Радою України засадами зовнішньої політики України, але й застосовує відповідні засоби впливу на діяльність суб'єктів зовнішньополітичної діяльності з метою забезпечення національних інтересів і безпеки України» [3].

Відповідно до статті третьої Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» [4] з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру можуть виступати лише Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України. Інші офіційні, посадові особи органів виконавчої влади виступають з

такими заявами, коментарями та ініціативами виключно за відповідними дорученнями Президента України, Прем'єр-міністра України або Міністра закордонних справ України та згідно з повноваженнями, наданими їм у встановленому законодавством порядку.

Посадові особи та органи виконавчої влади України з питань, пов'язаних із реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин, інформують Президента України, Міністерство закордонних справ України про зміст своїх службових контактів з посадовими особами та органами виконавчої влади іноземних держав, офіційними особами та органами міжнародних організацій протягом десяти днів після проведення таких контактів, а в разі одержання особливо важливої інформації – невідкладно.

У червні 2013 року було ухвалено Указ Президента України «Положення про Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів» [5]. Відповідно до зазначеного указу було запроваджено посаду Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів (далі – Уповноважений). На Уповноваженого було покладено завдання забезпечувати узгодженість та спрямованість дій органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики та інтеграційних процесів. Правовою основою діяльності уповноваженого є Конституція України, закони України, міжнародні договори України, а також положення про Уповноваженого. Уповноважений призначається та звільняється від виконання обов'язків Президентом України.

Основними функціями уповноваженого є такі: забезпечення загальної спрямованості та узгодженості дій органів виконавчої влади із реалізації основних засад зовнішньої політики України, зокрема, щодо набуття членства в Європейському Союзі; продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору; участі України у загальноєвропейських інтеграційних процесах. Крім того, Уповноважений має забезпечувати регулярне інформування Президента України про хід зовнішньополітичних та інтеграційних процесів, їх вплив на зовнішню політику України; здійснювати за дорученням Президента України спеціальних місій України у сфері зовнішньої політики; сприяє налагодженню та зміцненню діалогу Президента України з главами іноземних держав та керівниками міжнародних організацій. На посаду Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів було призначено Костянтина Єлісеєва [6].

Підписання Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом та його державами-членами з іншої сторони має стати значним кроком на шляху європейської інтеграції України. Переговорні процеси щодо підготовки підписання цієї угоди відбуваються на найвищому рівні, безпосередню участь у них приймає Президент України.

Повноваження Президента України щодо участі у переговорному процесі стосовно підписання цієї угоди визначаються ст. 106 Конституції України, де, зокрема, зазначено таке:

«Президент України:

...

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України» [7].

Таким чином, участь Президента України у переговорному процесі щодо підписання міжнародних договорів прямо походить з його повноважень, закріплених у чинній Конституції України. У цьому контексті не є винятком і Угода про асоціацію між Україною та ЄС.

У цілому відносини між Україною та ЄС починаючи з 1998 року врегульовувалися Угодою про партнерство і співробітництво від 14 червня 1994 р. (набула чинності 1 березня 1998 р.). На основі цієї угоди було сформовано систему взаємодії між Україною та ЄС на політичному та секторальному рівнях, впорядковано режим торгівлі між сторонами та визначено пріоритети адаптації законодавства України до стандартів та норм Європейського Союзу (*acquis communautaire*) у пріоритетних секторах української економіки. Основним надбанням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС стало формування основ політичного діалогу між сторонами. Цей діалог діє у форматі щорічних зустрічей на найвищому рівні, а саме: саміту Україна–ЄС (за участю Президента України, Президента Європейської Ради та Президента Європейської Комісії); засідань Ради з питань співробітництва (за участю Прем'єр-міністра України, Високого Представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики, міністра закордонних справ головуючої в ЄС країни); Комітету та галузевих підкомітетів з питань співробітництва Україна–ЄС; Комітету парламентського співробітництва; зустрічей політичного діалогу на рівні міністрів закордонних справ; засідань в рамках секторальних діалогів; регулярних

консультацій на рівні робочих груп [8]. Особливе значення мають щорічні саміти Україна–ЄС, у яких українську сторону представляє Президент України.

У рамках проведення 16-го саміту Україна–ЄС відбулася суттєва інтенсифікація переговорних процесів щодо підписання цієї угоди. Основним документом, що було ухвалено в результаті проведення цього саміту стала Спільна заява, розроблена за безпосередньою участю Президента України Віктора Федоровича Януковича, Президента Європейської Ради Германа Ван Ромпея та Президента Європейської Комісії Жозе Мануеля Дурау Баррозу. Відповідно до цього документа представники сторін домовились про активізацію співробітництва з метою підписання Угоди про асоціацію в рамках саміту «Східного партнерства» у Вільнюсі у листопаді 2013 року. Для досягнення цієї мети Україна налаштована діяти відповідно до сфер/положень, визначених у Висновках Ради Європейського Союзу у закордонних справах від 10 грудня 2012 року. Україна погодилася зосередитися на цих питаннях як на пріоритетних. Підписання може супроводжуватися відкриттям тимчасового застосування частин Угоди [9].

Станом на жовтень 2013 року Угода про асоціацію парафрована, а офіційні переговори завершено, однак відбувається інтенсивна взаємодія між представниками сторін на політичному рівні. Серед останніх політичних заходів, які безпосередньо стосуються підписання угоди і в організації яких брав участь Президент України, варто відзначити зустріч Президента України Віктора Федоровича Януковича з Єврокомісаром з питань розширення та європейської політики сусідства Штефаном Фюле 11 жовтня 2013 року та проведення Національного круглого столу з питань євроінтеграції за підтримки Президента України.

Участь Президента України у переговорних процесах не обмежувалась безпосередньою участю у переговорах у рамках самітів Україна–ЄС, адже діяльність Глави держави була також спрямована на вирішення низки організаційних питань, зокрема затвердження персонального складу делегації України для участі у переговорах з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію. З метою вирішення цього та деяких інших питань Президент України видав Указ «Про деякі питання переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом» від 10 серпня 2010 року. У цьому документі було затверджено офіційну назву української делегації, персональний склад делегації (додаток 1 до Указу) та Директиви делегації (додаток 2 до Указу) [10].

Таким чином, діяльність Президента України в рамках переговорного процесу з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом полягала у безпосередній участі у переговорному процесі у форматі самітів Україна–ЄС та в урегулюванні найважливіших організаційних питань переговорів – таких, як затвердження складу делегації для участі у переговорних процесах та затвердження директив для цієї делегації.

Виходячи з наведеного вище, можна дійти висновку, що Президент України ефективно виконує представницькі функції у відносинах з ЄС, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави у контексті євро інтеграційних процесів та бере безпосередню участь у переговорних процесах що стосуються підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а отже, повною мірою забезпечує виконання своїх повноважень закріплених у статті 106 Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Гладенко В. Місце органів державної влади в процесах Євроатлантичної інтеграції України / В. Гладенко // Сучасна Українська політика: політика і політологія про неї. – 2009. – № 3. – С. 194–200.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/2411-17>.
3. 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» N 2-рп/2009 від 15 січня 2009 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09/conv>.
4. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 18.09.1996 № 841/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=841%2F96>.

5. Питання Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів : Указ Президента України від 19.06.2013 № 334/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/334/2013>.

6. Президент надалі продовжує роботу з посилення присутності держави у зовнішньополітичному напрямі – Андрій Гончарук [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/27624.html>.

7. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 57.

8. Договірно-правова основа співробітництва Україна–ЄС [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комітету з питань європейської інтеграції Верховної Ради України. – Режим доступу : http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?art_id=55176&cat_id=47123.

9. Спільна заява XVI Саміту Україна–ЄС [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26963.html>.

10. Про деякі питання переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом : Указ Президента України від 10.08.2010 № 804/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804/2010>.

** Величко Дмитро Сергійович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*