

УДК 328.3: 327(477)

Трутенко А. О.

РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано правові засади та принципи діяльності Верховної Ради України у процесі формування та реалізації зовнішньої політики держави.

Ключові слова: Верховна Рада України, парламент, зовнішня політика.

Трутенко А. А. Роль Верховной Рады Украины в формировании и реализации внешней политики государства

В статье проанализированы правовые основы и принципы деятельности Верховной Рады Украины в процессе формирования и реализации внешней политики государства.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, парламент, внешняя политика.

Trutenko A. O. The role of Verkhovna Rada of Ukraine in forming and realization of state's foreign policy

The legal framework and the principles of the work of Verkhovna Rada of Ukraine in the formation and implementation of foreign policy are analyzed in this article.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, foreign policy.

Актуальність. Значення парламенту у здійсненні зовнішніх відносин головним чином пов'язано з тим місцем, яке він займає у всій системі вищих органів державної влади. Верховна Рада України відіграє важливу роль у сфері реалізації зовнішніх зносин. І це закономірно, тому що представницький орган влади, який формується на основі всенародного волевиявлення, повинен брати участь у вирішенні стратегічних питань загальнонаціонального значення.

Проблема вивчення ролі парламенту у сфері формування та здійснення зовнішньої політики держави знайшла своє місце у працях зарубіжних та вітчизняних дослідників, серед яких слід зазначити Д. Брюса, В. Уоллеса, А. Мішина, В. Шаповала, І. Лукашука та ін. Але згадана проблема зводилася, в основному, лише до переліку конституційних повноважень парламенту у зазначеній сфері.

Мета статті – виявити правові засади та визначити рівень впливу Верховної Ради України на процес формування та реалізації зовнішньої політики держави.

Як свідчить зарубіжний досвід, роль парламенту у сфері зовнішніх зносин відрізняється як особливостями правового статусу самого представницького органу, так і загальними рисами, які властиві більшості парламентів демократичних держав. Насамперед, його компетенційні повноваження залежать від форми правління в державі, а також сформованого співвідношення політичних сил в країні, у першу чергу від політичних партій, які представлені в парламенті, від складу парламентської коаліції [4, с. 34].

Специфіка повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх відносин може бути зрозуміла і розкрита в переломленні через її загальні функції, що виступають основою для класифікації її повноважень у цій сфері. Ю. Лейбо доречно зазначає, що «зовнішньополітичні права парламенту в основному є частиною його загальних функцій, таких, як видання законів, контроль за урядом, прийняття бюджету» [2, с. 137]. Але парламенти приймають участь у визначенні загальних цілей і засад зовнішньої політики країни та здійснюють лише контроль за її реалізацією, у той час як методи та засоби її втілення обирає уряд. Парламент також трактується «як колективний орган, не придатний для представництва держави у зовнішніх зносинах» [3, с. 7].

Таким чином, на наш погляд, з одного боку, парламент не може безпосередньо представляти країну на світовій арені, з іншого, – активні міжпарламентські зв'язки є досить важливою сферою діяльності парламентарів.

У Конституції України чітко визначена парламентська складова зовнішньополітичної діяльності України (ст. 85). Повноваження Верховної Ради у сфері зовнішніх зносин можливо поділити на такі основні групи:

- повноваження загального характеру, реалізація яких пов'язана з міжнародною діяльністю країни: прийняття законів (п. 3); визначення основних засад внутрішньої та зовнішньої політики (п. 5); надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію (п. 32); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (п. 4);
- спеціальні зовнішньополітичні повноваження: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9); схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23); затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні (п. 31); затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання таких позик Україною (п. 14); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11); заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8);
- контрольні повноваження: контроль за виконанням бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (п. 4), у т.ч. у сфері зовнішньої політики; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції та закону (п. 13); здійснення контролю за використанням одержаних від іноземних держав позик (п. 14); здійснення парламентського контролю (п. 33); прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України або групи чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш як 1/3 від конституційного складу парламенту (п. 34);
- установчі повноваження: надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (п. 12); затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки, Збройних Сил та інших військових формувань (п. 22) [1].

Ефективне функціонування системи парламентаризму можливе виключно за умови існування особливої системи взаємодії парламенту з іншими державними органами, в якій він, посідаючи адекватне місце в політичній системі країни, має можливість належним чином здійснювати свої функції. Йдеться насамперед про пріоритет парламенту у визначенні внутрішньої і зовнішньої політики держави, що впливає з його представницької природи, а також законодавчої функції. Представницька функція парламенту проявляється в тому, що в законах, які приймаються, знаходять вираження актуальні питання життєдіяльності держави та суспільства, що має важливе значення для втілення принципів демократії та правової держави, забезпечення прав людини.

До загального характеру зовнішньополітичної діяльності парламенту відноситься, перш за все, виконання законодавчої функції, яка є пріоритетною та найважливішою, вважаючи, що, відповідно до ст. 75 Конституції України Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Тобто, приймаючи Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», ВРУ визначає загальний зовнішньополітичний курс країни, який повинні виконувати інші державні інституції. Ухвалюючи законодавчі акти, які стосуються, наприклад, адаптації української правової системи до права ЄС, український парламент значною мірою впливає

на темпи європейської інтеграції. Ратифікуючи та приєднуючись до міжнародних договорів, парламент визначає конкретний зміст відносин з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями.

Верховною Радою України на сьогодні створено відповідне законодавче забезпечення сфери зовнішніх зносин України, завдяки чому заснована правова основа діяльності державних органів влади у сфері зовнішніх відносин. На заміну від Постанови ВРУ «Про Основні напрями зовнішньої політики України» 1 липня 2010 р. був прийнятий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який визначає напрями зовнішньої політики держави, серед яких пріоритетне місце займає забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права, забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, дотримання Україною політики позаблоковості тощо.

До повноважень загального характеру належить участь парламенту у щорічному затвердженні Державного бюджету, в якому закріплюються відповідні статті витрат для органів, зайнятих здійсненням зовнішніх функцій держави, які постійно збільшуються. Процедура прийняття бюджету є одним із засобів забезпечення зовнішніх зносин держави, а також реального попереднього контролю парламенту за діяльністю уряду та інших спеціальних органів виконавчої влади, які причетні до цієї сфери. Разом з тим, у сучасних розвинених державах можливості парламенту впливати на зовнішньополітичний курс через бюджет обмежені, оскільки відмова від фінансування зовнішньополітичних програм уряду може поставити під сумнів надійність держави як міжнародного партнера.

Наступною групою повноважень парламенту у площині зовнішніх зносин є участь в ратифікації та денонсації міжнародних договорів, що обумовлено необхідністю трансформації міжнародних договорів у національне законодавство (ст. 9 Конституції України). Конституційною основою є положення п. 32 ст. 85 Конституції щодо надання парламентом у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію. Ця норма стосується найбільш важливих договорів, а саме: угод, що змінюють конституцію; угод політичного або військового характеру; договорів з фінансових зобов'язань держави; угод, що торкаються територіальної цілісності держави або основних прав громадян та ін.

Варто зазначити, що національне законодавство не узгоджено з п. 32 ст. 85 Конституції України, який вимагає надавати згоду на обов'язковість міжнародних договорів України у встановлений законом строк. На практиці ця норма не реалізується та здійснюється без будь-яких обмежувальних термінів. Існують непоодинокі випадки, коли між підписанням міжнародної угоди та прийняттям закону про ратифікацію проходить значний проміжок часу. Прикладом цього може бути Гарантійна угода між Україною та ЄБРР (Проект впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України), підписана 31 серпня 2004 р., а закон про її ратифікацію схвалено майже через 2 роки – 1 грудня 2006 р.

Загальна кількість ратифікованих Верховною Радою міжнародних договорів, угод та конвенцій, що вступили в силу після підписання Президентом України відповідних законів, за період з серпня 1991 р. по квітень 2009 р. (парламент I–VI скликань) складає 963, з них: міжнародних конвенцій і угод багатостороннього характеру – 342 (35 % з числа прийнятих), у т.ч. політико-правового змісту та з прав людини – 87, соціально-економічного змісту – 95, з питань охорони довкілля і природокористування – 48, про участь у міждержавних організаціях – 19, інші міждержавні угоди – 93; про ратифікацію, затвердження чи прийняття двосторонніх міжнародних договорів і угод – 618 (63 % з числа прийнятих законів), у т.ч. у сфері політико-правових стосунків – 196, у сфері соціально-економічних відносин – 421; про денонсацію – 3.

З загального числа ратифікованих багатосторонніх міжнародних договорів та угод

найбільша частина стосується співпраці з ООН – 114, СНД – 66, Радою Європи – 54, МОП – 20, ЄС – 16.

Наступним повноваженням парламенту є денонсація міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою. За вказаний період денонсовано 3 міжнародних договори: про денонсацію Гарантійної угоди (Проект розвитку енергоринку України) між Україною та ЄБРР; договори між Україною та Узбекистаном і між Україною та Грузією про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства.

До важливих повноважень Верховної Ради спеціального характеру в сфері зовнішніх зносин відноситься рішення щодо розгляду питань про можливість використання Збройних Сил України за межами країни та допуск збройних сил інших держав на територію України. Реалізація цих питань втілена в законах України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 р., «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» від 2 березня 2000 р., «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» від 22 лютого 2000 р. Тобто жодне військово-навчання за участю іноземних військових не може пройти в Україні без дозволу ВРУ.

Безпосередньо питаннями зовнішніх відносин у Верховній Раді України традиційно опікується Комітет у закордонних справах та Комітет з питань Європейської інтеграції. Вони є профільними у галузі законодавчого забезпечення зовнішніх відносин держави та постійно діючими органами Верховної Ради. Згадані комітети забезпечують детальний розгляд питань, винесених на обговорення парламенту, а також є організаційно-правовою основою для необхідної спеціалізації представницького органу у сфері зовнішніх зносин. Доцільно зазначити, що близько 90 % усіх законодавчих актів, які проходять через зазначені комітети, стосуються ратифікації міжнародних договорів та угод; частина відноситься до актуальних питань міжнародних відносин та погодження відповідного розділу Держбюджету; декілька присвячено розробці заяв і позицій парламенту з тих чи інших питань. Зокрема, шляхом прийняття відповідних заяв і звернень парламент оперативно може реагувати на гострі проблеми міжнародної політики, залучаючи до цього увагу широкої міжнародної громадськості. Зокрема, були заяви у зв'язку з агресією США та Великобританії проти Іраку від 20 березня 2003 р.; щодо агресивних дій НАТО проти Югославії від 24 березня 1999 р. тощо.

Крім законодавчих функцій, парламенти традиційно виконують функції контролю за владою. Перш за все, необхідно відзначити такий механізм парламентського контролю, як проведення парламентських слухань з питань зовнішньополітичної діяльності. Зокрема, парламентські слухання 21 листопада 2002 р. «Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО»; 28 листопада 2002 р. «Про взаємовідносини та співробітництво України з ЄС»; 20 листопада 2003 р. «Сучасний стан та перспективи розвитку українсько-російських відносин»; 15 травня 2003 р. та 9 січня 2007 р. «Про стан підготовки до вступу України до СОТ»; 19 лютого 2004 р. «Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи», 11 травня 2011 р. «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом» та ін.

Аналіз постанов Верховної Ради України щодо рекомендацій на базі парламентських слухань засвідчує необхідність більш чіткого формулювання завдань для вирішення нагальних питань суспільного життя. Але у постановах ВРУ конкретно не вказується, які закони варто вдосконалити та які конкретно норми внести до них, не міститься чітко визначених строків виконання парламентських рекомендацій. Наведене свідчить про потребу підвищення ступеня виваженості та чіткості прийнятих рекомендацій для усунення зазначених та інших недоліків, а, отже, і забезпечення підвищення дієвості парламентського контролю, що, в свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності роботи парламенту.

Наступним видом цього контролю є парламентські розслідування. Верховна Рада у разі

необхідності може створювати в межах своїх повноважень тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії для проведення розслідувань з питань, що викликають підвищену суспільну увагу, у т.ч. з зовнішньополітичних питань. Організація і порядок діяльності таких комісій встановлюється відповідним законом, прийнятим парламентом у січні 2009 р.

Зокрема, резонансного наголосу набув звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань з'ясування обставин поставки до Грузії української військової техніки з метою встановлення фактів порушення законодавства України та норм міжнародного права.

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 здійснюється.

Однією із форм взаємодії органів законодавчої та виконавчої органів є виїзні засідання профільних комітетів парламенту до МЗС України, на яких в порядку контролю розглядаються актуальні проблеми реалізації зовнішньополітичного курсу держави.

Для розбудови організаційної структури двостороннього міжпарламентського співробітництва Комітетом у закордонних справах створено депутатські групи з міжпарламентських зв'язків з парламентами зарубіжних країн., одним з головних напрямів роботи яких є визначення та узгодження зі своїми іноземними колегами пріоритетів розвитку договірно-правових відносин України з відповідними країнами, а також залучення зарубіжного досвіду для розвитку вітчизняного законодавства. Крім того, започатковано нові форми міжпарламентської співпраці, такі, як комісії, форуми, асамблеї. Сьогодні діє Міжпарламентська асамблея Верховної Ради України, Сейму Литовської Республіки та Сейму і Сенату Республіки Польща; Міжпарламентська асамблея Верховної Ради України та Сейму Литовської Республіки; Міжпарламентська асамблея України та Республіки Польща та Міжпарламентська рада Україна-НАТО, а також Міжпарламентська комісія зі співробітництва Верховної Ради України та Національних Зборів Республіки Білорусь; Міжпарламентська комісія зі співробітництва Верховної Ради України та Федеральних Зборів Російської Федерації.

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 зростатиме. На регулярній основі українські парламентарії беруть участь у роботі таких організацій, як Міжпарламентський союз, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Європейський парламент, парламентських асамблеях: ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Організації Чорноморського економічного співробітництва, Західноєвропейського союзу, НАТО; Міжпарламентській асамблеї держав-учасниць СНД (МПА СНД); Парламентському вимірі Центральноєвропейської ініціативи; Європейській міжпарламентській асамблеї православ'я.

Співробітництво з парламентами іноземних держав здійснюється на плановій основі (ст. 199 Регламенту ВРУ). Щорічний проект плану готує комітет, до предмету відання якого належать питання засад зовнішніх відносин з урахуванням пропозицій Голови ВРУ, комітетів та депутатських фракцій. Офіційні парламентські делегації України в строк до 15 днів після закінчення візиту до іноземної держави подають Верховній Раді звіт про його

підсумки, що надається народним депутатам.

Таким чином, якщо взяти до уваги той факт, що парламент приймає державні рішення вищої юридичної сили, тобто закони, які необхідні для здійснення зовнішніх відносин, то це і визначає провідну роль Верховної Ради України у правовому механізмі здійснення зовнішніх зносин держави, як невід'ємної його складової. Саме через загальні функції парламенту здійснюється виконання зовнішніх функцій держави. Тільки парламент в силу своєї представницької природи може більш за всі державні органи реагувати на суспільну думку в країні та, як це і передбачено Конституцією, у формі закону визначати засади зовнішніх зносин. Однак у цій сфері, як справедливо зауважує професор І. Лукашук, «варто знати міру, тому що «зарегульованість» зовнішньої політики як «гамівна сорочка» обмежить її можливості» [2, с. 12].

Список використаних джерел і літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Лейбо Ю. И. Конституционно-правовой механизм внешней политики / Ю. И. Лейбо. – М. : МГИМО, 2004. – 423 с.
3. Лукашук И. И. Внешняя политика: президент и парламент / И. И. Лукашук // Государство и право. – 1996. – № 7. – С. 5–12.
4. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал – К. : Юрінком Інтер. – 2004. – 180 с.