

УДК 342.5:327

Василь Захаренко, ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права Київського національного університету внутрішніх справ

Зовнішньополітичні повноваження органів виконавчої влади України

Проаналізовано закріплення в чинній Конституції України, законах України та інших нормативно-правових актах, прийнятих на її основі, повноважень органів виконавчої влади щодо забезпечення та здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Ключові слова: зовнішньополітична діяльність, зовнішні відносини.

Проаналізовано закріплення в действующей Конституции Украины, законах Украины и других нормативно-правовых актах, принятых на её основе, полномочий органов исполнительной власти относительно обеспечения и осуществления внешнеполитической деятельности.

Ключевые слова: внешнеполитическая деятельность, внешние отношения.

Fixing the authorities of state executive power bodies as to providing and realizing the foreign-policy activities in the current Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and other legal acts are analysed.

Keywords: foreign-policy activities, foreign relations.

Питання здійснення зовнішньополітичної діяльності України певною мірою розглядаються різними науками: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Слід зазначити, що здебільшого такі дослідження присвячені певним проблемам формування зовнішньої політики нашої країни.

Окремі аспекти конституційно-правового регулювання здійснення зовнішньополітичної діяльності України в межах чинної Конституції України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, В. Бевзенко, В. Денисов, А. Заєць, В. Кампо, В. Коссей, П. Мартиненко, О. Назаренко, П. Рабінович, О. Рутецька-Ошуркевич, О. Сарган, Є. Тихонова, І. Черченко, В. Чубарев, В. Шаповал, А. Шепель тощо.

Актуальність нашого дослідження зумовлена тим, що досі не проведено комплексне дослідження зовнішньополітичного аспекту діяльності органів виконавчої влади України, їх участі в реалізації зовнішньополітичної функції держави.

Мета статті – проаналізувати зовнішньополітичні повноваження органів виконавчої влади України відповідно до чинної Конституції та прийнятих на її основі нормативно-правових актів.

Епоха глобалізації активізує трансформацію світу, посилює взаємозалежність держав, розширює економічні можливості для розвитку всіх країн, результатом чого є оновлення ідей економізації зовнішньої політики. Зовнішня політика залежить від характеру суспільного й державного ладу, що спрямовується і контролюється одними і тими самими вищими державними органами на досягнення економічних та політичних цілей. Економічні та політичні засади є ознаками єдиного цілого, причому економічний чинник фактично є визначальним, тому що кінцевим результатом будь-якого політичного заходу держави завжди є і був економічний інтерес (в основу зовнішньої політики мусульманських держав закладено релігійну ідею).

Спершу потрібно з'ясувати суть поняття «зовнішня політика», що необхідно для точного вживання під час характеристики змісту зовнішньої політики держави та практичної діяльності державних органів. Слід звернути увагу на термінологічні та змістові відмінності між поняттями «зовнішня політика» та «міжнародна політика», обумовлені суб'єктами цих видів політики. Держава як територіально організоване й політично незалежне суспільство, а також політичні партії, громадсько-політичні організації, суспільні рухи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації є суб'єктами зовнішньополітичної діяльності. Суб'єктом міжнародної політики є держава як політичний інститут. Найчастіше в науковій літературі трактують закордонну діяльність держави як політич-

ного інституту і визначають зовнішню політику через діяльність держави, тобто зовнішня політика – це діяльність держави за межами своїх національних кордонів (закордонна діяльність держави) [14, с. 502].

Отже, держава – єдиний загальнонаціональний суб'єкт зовнішньої політики.

Зовнішню політику держав визначають такі особливості: етап розвитку міжнародних відносин і конкретна ситуація; власне держава, що її здійснює, ступінь погодженості чи конфлікту її інтересів з прагненнями інших держав, що впливає на здійснення зовнішньополітичної діяльності; наявність власного інституціонального забезпечення; відносна автономія внутрішньої політики, що визначає головні напрями й цілі зовнішньої політики, забезпечує засоби реалізації та, водночас, посилення залежності [14, с. 505–506].

Автори наукових публікацій і довідкових видань під терміном «зовнішня політика» розуміють загальний курс держави в міжнародних справах. Однозначної думки щодо змісту цього терміну нині немає. На нашу думку, найточніше визначення запропонував російський учений-конституціоналіст Є. Павлов. Дослідник розглядає поняття «зовнішня політика» в широкому змісті як «сукупність усіх міжнародних відносин держави – політичних, економічних, культурних, науково-технічних і т.д.», у вузькому – як «власне політичні відносини з іншими суб'єктами міжнародних відносин» [13, с. 12]. Тобто, наявність у держави власне політичних відносин з іншими державами є основою, на якій встановлюються, підтримуються і розвиваються інші види міжнародних відносин з ними, а саме: економічні, культурні, науково-технічні тощо. Центральне місце в політичних відносинах належить дипломатичним відносинам, які є власне зовнішньополітичними [13, с. 18–19].

Зовнішні відносини визначені в юридичних словниках як офіційні стосунки та зв'язки між державами, що відбуваються відповідно до норм міжнародного права та практики міжнародних відносин. Вони характеризуються тим, що це, по-перше, складник зовнішньополітичної діяльності кожної держави та загальної системи міжнародних відносин; по-друге, офіційна, врегульована міжнародним правом зовнішньополітична діяльність між суб'єктами міжнародного права, яку здійснюють органи, наділені відповідною компетенцією. Зовнішні відносини у вузькому розумінні зводяться до дипломатії, тобто здійснення зовнішніх функцій держави, у широкому – це офіційні, лише частково зв'язані із зовнішньою політикою міждержавні зв'язки в різних галузях співробітництва, що можуть здійснюватися всіма суб'єктами національної приналежності, що діють на території держави: її органами й посадовими особами, фізичними та

юридичним особами тощо. Зовнішні відносини забезпечуються зовнішньополітичною діяльністю глави держави, глави уряду, спеціалізованих дипломатичних органів та їх посадових осіб.

Забезпечення здійснення зовнішньої політики, щоденного функціонування дипломатичних відносин покладено на уряд як вищий орган виконавчої влади країни. Згідно з п. 1 ст. 116 чинної Конституції України Кабінет Міністрів України «забезпечує... здійснення зовнішньої політики» [1]. Для виконання покладених на нього завдань уряд утворює, реорганізує, ліквідує міністерства та інші органи виконавчої влади, а також спрямовує і скоординує їх роботу (п. 9 ст. 116) [1].

У системі центральних органів виконавчої влади головним у забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин України та координації відповідних заходів є Міністерство закордонних справ України [7]. Діяльність цього зовнішньополітичного органу залишається поза межами конституційної регламентації та регулюється поточним законодавством (законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України тощо). Міністерство закордонних справ України бере участь у здійсненні зовнішньополітичної діяльності держави, приведенні законодавства України у відповідність із її міжнародними зобов'язаннями та міжнародно-правовими нормами; зберігає оригінали текстів міжнародних договорів України та здійснює загальний нагляд за їх виконанням; має право укладати міжвідомчі міжнародні договори України з питань, віднесених до його відання, та подавати пропозиції щодо їх укладення Президентові України або Кабінетові Міністрів України [4; 7]. До завдань цього відомства віднесено сприяння взаємодії органів всіх гілок влади у сфері здійснення ними зовнішніх відносин, координація заходів, ужитих органами виконавчої влади для забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу України [12; 10]. Міністерство закордонних справ має право одержувати від органів виконавчої влади інформацію щодо діяльності у сфері зовнішніх відносин для здійснення інформаційного забезпечення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України із зовнішньополітичних питань тощо [12; 10; 7]. Міністр закордонних справ України особисто відповідальний за розроблення і виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері зовнішньополітичних відносин України [7].

Указ Президента України від 18.09.1996 № 841/96 «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин», зі змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 22.08.2005 № 1188/2005, зумовлений потребою узгодити дії органів вико-

навчої влади України у сфері зовнішніх зносин [10]. Згідно з цим указом Президент України, Прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ України наділялися правом вести переговори та підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень, виступати з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру (п. 2 ст. 6, ст. 3) [10].

Правове регулювання зовнішніх відносин суб'єктів міжнародного права потребує постійних або тимчасових контактів між представниками держав. Міністерство закордонних справ України забезпечує реалізацію дипломатичними засобами державної політики у сфері зовнішніх зносин України [7]. Дипломатична діяльність України здійснюється згідно з ратифікованою Україною Віденською конвенцією про дипломатичні зносини 1961 року. Ця діяльність як офіційна діяльність державних органів, наділених повноваженнями у сфері здійснення зовнішньої політики держави, захисті її права та інтересів на основі норм і принципів міжнародного права, тісно пов'язана з дипломатичною службою.

Згідно із Законом України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III, зі змінами, здійснення зовнішньополітичної діяльності держави, забезпечення підтримання дипломатичних зносин з іншими державами покладено на дипломатичну службу України (ст. 5) [2]. У законі також зазначено, що Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України утворюють систему органів дипломатичної служби (ст. 6) [2]. Діяльність дипломатичної служби спрямована на забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її національних інтересів у сфері міжнародних відносин, практичної реалізації зовнішньої політики держави, а також інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном (ст. 1, 4) [2].

Дипломатичні представництва, які є політичними представництвами України в інших державах як її постійні установи за кордоном відповідно до Положення «Про дипломатичне представництво за кордоном», виконують функції з підтримання дружніх відносин із державою перебування, захисту інтересів України та її громадян відповідно до норм міжнародного права, представництва нашої держави [9]. Дотримуючись Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року, Україна надає іноземним представництвам, акредитованим на її території, дипломатичний імунітет і привілеї.

Встановлення дипломатичних зносин з державою означає встановлення консульських відносин. Згідно з Консульським статутом України кон-

сульські установи нашої країни за кордоном покликані охороняти права та інтереси України, її юридичних осіб і громадян у країні перебування відповідно до законодавства цієї держави, двосторонніх угод і міжнародного права, сприяти розвиткові дружніх відносин та розширенню зв'язків з іншими державами (ст. 1) [11].

Важливе місце в реалізації зовнішньої політики України відведено центральним органам виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, територіальним громадам. З метою координації діяльності в зовнішньополітичній сфері центральних органів виконавчої влади у їх штат включено посади дипломатичних радників, що заміщаються з числа дипломатичних працівників тимчасово відряджених Міністерством закордонних справ України. На цих фахівців покладено завдання надавати консультаційну, інформаційну та методичну допомогу центральним органам виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин [10].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна», зі змінами, центральні органи виконавчої влади беруть участь у діяльності міжнародних організацій. Законодавчо визначено порядок і шляхи такої участі, обов'язки та відповідальність за виконання зобов'язань, що випливають із членства України у відповідній міжнародній організації [8].

Указ Президента України від 05.03.2002 «Про порядок здійснення зовнішніх зносин Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями» визначає повноваження цих органів виконавчої влади у здійсненні зовнішньополітичної діяльності країни. До них належать: 1) підтримання службових контактів з посадовими особами чи представниками відповідних органів суб'єктів федерації іноземних держав з федеративним устроєм та адміністративно-територіальних утворень іноземних держав, міжнародних організацій (за результатами можуть укладатися протоколи, угоди, договори тощо); 2) обмін інформацією; 3) здійснення інших передбачених законодавством заходів, які необхідно обов'язково погоджувати та інформувати про результати Міністерство закордонних справ України [12].

Транскордонне співробітництво адміністративно-територіальних одиниць України як європейської держави спрямоване на встановлення і поглиблення відносин між місцевими органами виконавчої влади, територіальними громадами України та відповідними органами влади інших держав [6].

Таким чином, органи виконавчої влади мають погоджувати з Міністерством закордонних справ України всі свої дії, пов'язані з реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин [10]. Це стосується включення до складу офіційних відомчих делегацій представників Міністерства закордонних справ України або дипломатичних представництв України за кордоном; надання посадовими особами органів виконавчої влади інформації до Міністерства закордонних справ України, Президента України про зміст службових контактів із відповідними посадовими особами та органами виконавчої влади іноземних держав, офіційними особами та органами міжнародних організацій у визначені терміни залежно від важливості інформації; надання звітів до Міністерства закордонних справ України про проведені заходи зі здійснення зовнішніх зносин [10].

Загалом Міністерство закордонних справ України займає важливе місце у системі виконавчої влади з реалізації державної політики в зовнішньополітичній сфері. Це відомство здійснює покладене на нього завдання двома шляхами: дипломатичними засобами через мережу закордонних органів зовнішніх зносин України та шляхом координації діяльності інших центральних міністерств і відомств, органів місцевої влади та самоврядування у зовнішньополітичній сфері.

Для ефективного здійснення зовнішньої діяльності органами виконавчої влади Служба безпеки України здійснює інформаційно-аналітичну роботу, заходи контррозвідального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної діяльності (п. 1, 2 ст. 24) [5].

Перспективами подальших досліджень є розгляд та аналіз повноважень вищих органів державної влади, що наділені згідно з Конституцією України повноваженнями у сфері здійснення зовнішньої політики (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), та розроблення конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності співпраці всіх гілок влади в реалізації зовнішньополітичних цілей держави.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 80 с. – (Бібліотека офіційних видань).

2. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 верес. 2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66.

3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
4. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
5. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2229-12>
6. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 26 черв. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.
7. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.uazakon.com/time2000/period12.htm>
8. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 13 верес. 2002 р. № 1371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.uapravo.net/data2008/base52/ukr52917.htm>
9. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : розпорядження Президента України від 22 жовт. 1992 р. № 166/92-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=166%2F92-%F0%EF>
10. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 18 верес. 1996 р. № 841/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.uazakon.com/ukrsearch.htm?cx>
11. Про Консульський статут України : Указ Президента України від 2 квіт. 1994 р. № 127/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=127%2F94>
12. Про порядок здійснення зовнішніх зносин Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями : Указ Президента України від 5 берез. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – С. 169–172.
13. Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. науч. степени д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Е. Я. Павлов. – М., 2004. – 38 с.
14. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / Петро Панасович Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.