

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти участі вищого органу виконавчої влади України в зовнішніх зносинах. Зокрема розкриваються проблеми законодавчого регулювання зазначеного питання та формулюються пропозиції щодо їх подолання. Наголошується на необхідності пошуку конституційних механізмів збалансування стосунків між Урядом і Главою держави в реалізації зовнішньої політики.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, зовнішня політика, Президент України.



**Совгіря Ольга
Володимирівна,**

доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Визначення меж реалізації компетенції урядів у сфері відповідних суспільних відносин за змішаних форм правління є актуальною теоретичною та практичною проблемою. Так, в Україні недостатня законодавча урегульованість цього питання призвела до виникнення резонансного прецеденту, що мав місце 21 листопада 2013 р., коли Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження, згідно з яким процес підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було призупинено. Наслідком цього стали масові протести громадян у всій державі, сутність і природа яких потребуватиме окремого історичного аналізу та оцінки.

Очевидно, що в цьому разі було не враховано суспільну думку, під якою розуміють сукупність безлічі сил – груп інтересів, громадських організацій і рухів, корпоративних, етнічних лобі та ін. [1, с. 150–151].

У зв'язку з цим вартим уваги є досвід зарубіжних держав щодо врахування зазначеної думки при визначенні курсу зовнішньої політики. Так, в американській політичній думці існують дві провідні моделі, що відображають процес реалізації суспільної думки в зовнішній політиці. Перша модель базується на теорії еліти. Відповідно до неї еліта суспільства бере участь у прийнятті зовнішньополітичних рішень

і визначає зовнішню політику. Більшість суспільства підтримує й довіряє еліті, оскільки остання діє в інтересах суспільства й розуміє його потреби. Зрозуміло, що в цьому правилі можуть бути винятки. У таких випадках еліта коригує зовнішньополітичний курс або змінює «команду», відповідальну за зовнішню політику. Друга модель базується на теорії плюралізму. Відповідно до цієї моделі зовнішня політика становить синтез протиборства різних груп і частин суспільства, які мають різні інтереси (групи інтересів) [1, с. 150–151].

Отже, очевидно, що у процесі прийняття та реалізації стратегічних зовнішньополітичних рішень уряд повинен враховувати сприйняття відповідного рішення та ставлення до нього в суспільстві. Формами такого врахування мають бути механізми взаємодії з громадськістю, передбачені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Так, Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення (ч. 4 ст. 3 зазначеного Закону). Однак механізми такого інформування чинним законодавством не передбачено. Так, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 9 листопада 2011 р. № 1156, зі змінами, ґрунтується на тому, що громадяни інформуються *post factum* про прийняті рішення (відповідно до його § 28 Секретаріат

Кабінету Міністрів забезпечує інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні Кабінету Міністрів. На аналогічних засадах ґрунтується зміст § 154-157, що визначають відносини Кабінету Міністрів України з громадськістю). Відповідно до § 42 зазначеного Регламенту розробник акта Кабінету Міністрів організовує громадське обговорення проектів таких актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема організаціям недержавної форми власності.

Однак ефективні механізми впровадження та врахування рішень, прийнятих за результатами такого обговорення, за чинним законодавством відсутні. Крім того критерії визначення актів, що мають важливе суспільне значення, є суб'єктивними, законодавчо не закріпленими, що також створює підґрунтя для нехтування вказаною нормою.

Особливо підсилюється значення окреслених проблем у зовнішньополітичній сфері діяльності вищого органу виконавчої влади, приклад чого було проілюстровано нами вище. Однак, незважаючи на це, проблематика конституційно-правових аспектів реалізації зовнішніх функцій Уряду рідко стає предметом дослідження фахівців. Серед робіт, що певною мірою стосуються дослідження теоретичних і практичних проблем участі Кабінету Міністрів України у зовніш-

ніх зносинах, можемо виділити лише праці Ю. Барабаша [2], І. Дахової [3], О. Макаренко [4].

Формою врахування інтересів громадськості в діяльності Уряду може вважатися Програма діяльності Уряду, оскільки зазначений акт згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» базується на положеннях угоди про створення парламентської коаліції. Щодо висловленої пропозиції [5, с. 227–228] про потребу проведення громадського обговорення положень проекту Програми діяльності Уряду, слід відзначити таке: спроба такого обговорення мала місце 2008 року щодо Програми Уряду Ю. Тимошенко «Український прорив: для людей, а не політиків». Однак, з нашого погляду, така пропозиція не є однозначною.

Як відомо, вирішальну роль у формуванні Уряду в Україні відіграють:

– Президент України, який обирається громадянами України. Кожен кандидат на цей пост має передвиборну програму, наявність якої є однією з умов реєстрації кандидата у Президенти Центральною виборчою комісією України (п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р., зі змінами);

– Верховна Рада України.

Тому способом участі громадськості у визначенні змісту Програми діяльності Уряду слід вважати її голосування за відповідного кандидата на пост Президента України з його передвиборною програмою та за відповідні політичні партії (блоки). А громадське обговорення Програми діяльності Уряду є популістським за-

ходом, який реально не впливає на зміст зазначеного документа.

Однак проблемою залишається відсутність у чинних складів урядів України програм їх діяльності. Так, у період з 2008 по 2014 рр. програми діяльності урядів взагалі не затверджувалися.

Серед тенденцій закріплення і реалізації компетенції урядів зарубіжних країн відзначається тенденція до зростання їх ролі в зовнішньополітичних стосунках, що пов'язується з посиленням інтеграційних процесів у межах Європейського Союзу та знаходить свій вияв у збільшенні кількості урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, і розширенні сфери зовнішньоекономічної діяльності урядів. Тим не менш це не може вважатися виправданням для виконання органом державної влади (у нашому випадку – Кабінетом Міністрів України) повноважень, не передбачених Конституцією і законами України [2, с. 8]. Отже, слід визначитися з обсягом повноважень Уряду України у сфері зовнішніх зносин.

За Конституцією України (ст. 116), Кабінет Міністрів наділяється такими повноваженнями у сфері зовнішніх відносин, як здійснення зовнішньої політики держави, організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України. У статті 2 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон) зазначені повноваження продубльовані як завдання Уряду України. А відповідно до статті 19 зазначеного Закону закріплено таку функцію вищого органу виконавчої влади, як «розв'язання інших завдань зовнішньої

політики». У статті 20 зазначеного Закону уточнюються окремі повноваження Уряду щодо реалізації зовнішньої функції держави за сферами суспільних відносин.

Для того щоб визначитися з обсягом повноважень урядів у сфері зовнішньої політики у змішаних республіках, слід передусім виходити з розуміння того, що виконавча влада (вищим органом якої Кабінет Міністрів України) – це вид державної влади, здійснюваної спеціальною системою визначених Конституцією та законами державних органів шляхом управління суспільними відносинами з метою збереження державного суверенітету, економічної самостійності держави, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання конституції та законів, додержання прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин [8, с. 3].

Виконавча влада має особливості реалізації залежно від форми правління в конкретній державі. Так, однією з основоположних ознак змішаної республіки є біцефальний (існування 2 керівних центрів виконавчої влади – президента і глави уряду) й дуалістичний (вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента) характер виконавчої влади [9, с. 10].

Розглянемо окремі приклади законодавчого закріплення та реалізації зовнішньої політики у змішаних республіках.

У Франції Президент Республіки веде переговори про укладення договорів і ратифікує їх. Однак при цьому

глава держави повинен діяти в умовах, коли «визначає і проводить політику нації» Уряд (ч. 1 ст. 20 Конституції Франції). Тобто з формальної точки зору главі французької держави відведено визначальну роль на етапі вироблення та погодження зовнішньополітичних рішень. Подібний біцефалізм, як показує політико-правова практика зарубіжних країн зі змішаною формою правління, у кінцевому результаті зводиться до створення двох центрів ухвалення рішень з міжнародних питань. При цьому конкуренція виникає безпосередньо між Президентом та Прем'єром. Однак у більшості випадків перевагу одержує глава держави. М. Крутоголов відзначає, що такий стан речей існує до того часу, доки прем'єр і відповідальні міністри підтримують політику президента. По-іншому складається ситуація, коли парламентська більшість представлена іншими політичними силами, ніж ті, що підтримують главу держави. У такі періоди Уряд починає повною мірою використовувати свої конституційні можливості на міжнародній арені. Справа в тому, що згідно з ч. 2 ст. 52 Конституції Франції в інших випадках, коли договори не підлягають ратифікації, Президент лише інформується про подібні укладені договори. Практика складається таким чином, що в умовах спільної партійної платформи Президента та Уряду останній віддає практично всю ініціативу на укладення міжнародних угод главі держави. Однак у ситуації з різною партійною належністю Уряд починає діяти і використовує повною мірою повноваження з самостійного

ведення переговорів і укладення за їх результатами договорів, які не підлягають ратифікації. У такому разі Уряд лише інформує Президента про здійснені ним зовнішньополітичні кроки. Іншим варіантом «співіснування» Президента та Уряду в умовах їх різної партійної приналежності є умовний розподіл між главою держави та Урядом сфери зовнішньої політики на декілька секторів. Така ситуація мала місце за часів, коли Президентом Франції був Ф. Міттеран, а главою Уряду – Ж. Ширак. Домовленість між двома владними інституціями полягала в тому, що Глава держави контролює питання національної оборони, франко-німецькі відносини, роззброєння. У свою чергу Уряд опікувався питаннями безпеки в регіоні Близького Сходу та Африки, зовнішньої економіки. При цьому врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту та питання європейського будівництва залишалися сферою, якою опікувались одночасно і Президент, і Уряд [3, с. 77].

Конкуренція у сфері реалізації зовнішньої політики в окремих випадках може спостерігатися і між складом уряду та його главою. Так, в Австрії всі суттєві повноваження у сфері зовнішньої політики належать Федеральному уряду як колегіальному органу, а окремі повноваження Федерального канцлера у цій сфері є незначними. Незважаючи на це, австрійські федеральні канцлери зуміли ствердити і розвинути своє домінуюче внутрішньополітичне положення також у в зовнішньополітичному механізмі. На думку фахівців, це стало можливим передусім тому, що зі

вступом Австрії до ЄС положення Федерального канцлера як провідної особи в зовнішній політиці особливо посилюються, оскільки він представляє державу в Європейській раді, а основоположні питання участі Австрії в ЄС належать до компетенції Відомства Федерального канцлера. Одночасно існує тенденція до посилення позиції Федерального канцлера стосовно міністра закордонних справ [10].

Заслуговує на увагу досвід конституційного врегулювання подібних питань у практиці зарубіжних країн. Так, у Польщі, яка також є змішаною республікою, зовнішньополітичним повноваженням Президента присвячено окрему статтю в Конституції, що значно полегшує розуміння місця та ролі Глави держави в зовнішньополітичному механізмі [3, с. 80].

Слід також визнати, що сфера зовнішньої політики внаслідок її значної динамічності і того, що вона піддається значному впливу багатьох чинників суб'єктивного й об'єктивного характеру, врегульовується в конституційному законодавстві країн ЄС у найбільш загальних формах порівняно з іншими сферами публічного життя. Тому ефективність діяльності держави в міжнародних зносинах пов'язується переважно з умінням вищих посадових осіб виробляти компромісні рішення і бажанням співпрацювати у вказаній сфері навіть за умов різної партійної приналежності. Іноді співпраця у вирішенні зовнішньополітичних питань є не просто бажаним явищем для демократичних країн, а й нормативною вимогою, закріпленою на рівні Конституції. Так,

відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції Польщі Президент Республіки у сфері зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів та компетентним міністром [3, с. 81].

Серед чинників, що справляють певний вплив на вироблення і прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, насамперед на взаємодію Президента та Уряду в особі його голови – Прем'єр-міністра, слід звернути увагу і на вплив суб'єктивних чинників, тобто особистих якостей двох названих вищих посадовців як політиків, їх амбіційність відносно майбутньої політичної кар'єри. Відповідним чином, якщо своє політичне майбутнє Прем'єр вбачає передусім у претендуванні на посаду глави держави, саме сфера зовнішньої політики стає ареною протистояння глави Уряду з чинним Президентом. Це протистояння особливо загострюється напередодні чергових виборів глави держави. У свою чергу проведення виборчої кампанії слід визнати одним із чинників об'єктивного характеру, що справляє значний вплив на ефективність функціонування зовнішньополітичного механізму [3, с. 81].

Аналіз законодавства України свідчить про відсутність у ньому норм, які б визначали засади взаємодії глави держави та Уряду України в зовнішньополітичних відносинах. Такий стан законодавчого регулювання цього питання може призвести до загострення стосунків між Президентом та Урядом України у періоди їх так званого «співіснування».

Аналіз проблематики регулювання механізму зовнішньополі-

тичної діяльності дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість проблем у країнах західної демократії може вирішуватися й вирішується на основі політичних норм і традицій. Однак у вітчизняних умовах, які характеризуються відсутністю чіткої політичної структуризації суспільства, управлінням ситуативними інтересами при ухваленні важливих рішень і, що головне, відсутністю зрозумілої та системної зовнішньополітичної стратегії, виникає потреба в започаткуванні хоча б мінімальних нормативних гарантій для забезпечення функціонування механізму зовнішньополітичної діяльності в конструктивному руслі. Одним із варіантів розв'язання цієї проблеми може бути надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення відповідних положень Основного Закону [3, с. 84–85].

Однак у зв'язку із тим, що на сьогодні в Україні триває процес політичної дискусії щодо доцільності реформування змісту Основного Закону, слід все-таки, не перекладаючи функцію законодавця на орган конституційної юрисдикції, звернути увагу на проблематику закріплення в Конституції України механізмів участі Глави держави та Уряду України, зокрема Прем'єр-міністра України, у виробленні та реалізації зовнішньої політики, а на рівні законодавства закріпити ефективні механізми врахування думки громадськості щодо стратегічних і політично резонансних питань зовнішньої політики.

Список використаних джерел:

1. Шамраєва В. М. Вплив громадськості на вироблення та реалізацію зовнішньої політики держави: досвід США / В. М. Шамраєва // Укр. академія держ. упр. при Президентіві України. – К., 2001. – 195 арк. Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 150-151.
2. Дахової І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – 194 с.
3. Барабаш Ю. Проблеми взаємодії Президента та Уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики в Україні: конституційно-правовий аналіз / Ю. Барабаш // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – №1(48). – С. 75-85.
4. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. Г. Макаренко. – К., 2009. – 20 с.; Макаренко О. Роль Кабінету Міністрів України у конституційно-правовому механізмі здійснення зовнішньої політики / О. Макаренко // Право України. – 2007. – № 9. – С. 8-12.
5. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с.
6. Колесников Е. В. Указ Президента как источник конституционного права России / Е. В. Колесников // Конституционное развитие России : межвуз. науч. сб. – Вып. 2. – Саратов, 1996. – С. 12-18.
7. Євгенєва А. Взаємодія парламенту і уряду в парламентських республіках / Євгенєва А., Ковриженко Д. // Парламент. – 2004. – № 8. – С. 2-17.
8. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. В. Марченко. – Харків, 2008. – 19 с.
9. Протасова В. Є Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. Є. Протасова. – Х., 2008. – 20 с.
10. Водяницкая Е. А. Конституционно-правовой механизм внешней политики Австрийской республики: автореф. дисс. на соискание научн. степени. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Е. А. Водяницкая – Москва, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mgimo.ru/files2/y03_2011/183204/autoref_vodyanitskaya.doc.

Совгиря О. В. Кабинет Министров Украины как субъект осуществления внешней политики государства: теоретические и практические проблемы.

В статье исследуются теоретические и практические аспекты участия высшего органа исполнительной власти Украины во внешних отношениях. В частности раскрываются проблемы законодательного регулирования этого вопроса и формулируются предложения по их преодолению. Акцентируется внимание на необходимости поиска конституционных механизмов сбалансирования отношений между Правительством и Главой государства в реализации внешней политики.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, внешняя политика, Президент Украины.

Sovgira O. V. The Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of the state's foreign policy: theoretical and practical problems.

This article seeks to explore a range of theoretical and practical issues related to the participation of the highest body of executive power of Ukraine in foreign affairs. In particular, the author sheds light on the problems of legal regulation of the foregoing issues and outlines proposals on how to overcome them. There is likewise a need to seek for Constitutional mechanisms in order to balance the relationships between Government and the President on the long-term and high profile foreign policy issues.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, foreign policy, President of Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2014