

Сарган О.

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНА ФУНКЦІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено дослідженню історії становлення зовнішньополітичної функції українського парламенту. Автор доводить, що процес посилення законодавчої гілки влади є об'єктивним і відповідає світовим тенденціям розвитку парламентаризму. <

Серед основних функцій парламенту важливе місце належить зовнішньополітичній функції. Так, до компетенції парламентів більшості країн входить ратифікація, приєднання, схвалення укладених міжнародних договорів і угод або їх денонсація. Важливими повноваженнями парламентів є право оголошувати війну, укладати мирні угоди, давати дозвіл на участь військових підрозділів у миротворчих операціях, а також приймати заяви, резолюції, звернення щодо міжнародних питань.

Питання реалізації Верховною Радою України зовнішньополітичної функції необхідно розглядати в контексті історичного розвитку України та її правової системи. Слід зазначити, що наш парламент пройшов шлях, типовий для більшості колишніх республік Радянського Союзу.

На мій погляд, найбільш насиченим подіями і значимим як для нашої держави в цілому, так і для самого законодавчого органу є період з кінця 80-х років ХХ століття до наших днів. Зважаючи на правове поле, в якому діяла Верховна Рада, його можна поділити на три фази:

- Діяльність Верховної Ради Української РСР до 1991 року;
- Діяльність Верховної Ради України з 1991 до 1996 року;
- Діяльність Верховної Ради України з 1996 до 2006 року.

За часів існування СРСР формування зовнішньої політики відбувалось на рівні ЦК КПРС. Відповідні рішення дублювались або підтримувались центральними партійними органами союзних республік. Сесії Верховної Ради СРСР, союзних республік ці рішення одностайно підтримували, а виконавчі органи - реалізовували.

Зауважу, що відповідно до Конституції УРСР 1978 року законодавча влада належала Верховній Раді. Водночас справжнім законодавчим органом вона не була, оскільки, збираючись на короткочасні сесії в середньому двічі на рік, затверд-

жувала нормативні акти, що за змістом дублювали загальносоюзні. Постійно діючим колегіальним органом законодавчої влади була Президія, яка обиралася Верховною Радою, була їй підзвітна і видавала укази.

Водночас, Українська РСР була одним із засновників Організації Об'єднаних Націй та членом багатьох спеціалізованих установ, інших організацій при ООН - таких, як Міжнародна організація праці, ЮНЕСКО, МАРПТЕ, Всесвітній поштовий союз, Міжнародний союз електрозв'язку, Всесвітня метеорологічна організація тощо. Тому делегації УРСР регулярно брали участь у їх роботі і підписували відповідні документи, які потім підлягали ратифікації.

У багатьох міжнародних організаціях Україна брала участь як союзна республіка СРСР, що не вимагало підписання і ратифікації відповідних документів.

За аналогією з союзнаю Верховною Радою ратифікація здійснювалась указами Президії. Діяльність законодавчого органу УРСР зводилась до ухвалення окремих міжнародних документів, делегування представників до міжнародних організацій, членом яких була Україна, а також обміну делегаціями з іноземними державами, в основному соціалістичними.

Справжньою датою народження зовнішньої політики України слід вважати 16 липня 1990 року, коли Верховна Рада прийняла Декларацію про державний суверенітет.

У цьому історичному документі Україну було проголошено суб'єктом міжнародного права та рівноправним учасником міжнародного спілкування, вперше заявлено про безпосередню участь України в загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

У ньому також наголошувалося, що Україна визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внут-

рішньодержавного права, що відносини з іншими радянськими республіками мають будуватися на основі договорів, укладених на принципах рівноправності, взаємоповаги та невторчання у внутрішні справи.

Таким чином, було зроблено надзвичайно важливий крок до реального міжнародного визнання України. Подальший розвиток подій підтвердив правильність і далекоглядність цього документа. Саме реалізуючи його норми, 24 серпня 1991 року Верховна Рада прийняла Акт проголошення незалежності України. Отже, згадані принципи зовнішньої політики були визнані основоположними для незалежної України.

Законотворча діяльність Верховної Ради України першого скликання у сфері зовнішньої політики є важливою складовою механізму розробки та забезпечення міжнародної правосуб'єктності. Безпосередня практична робота у цьому напрямі велася Комісією у закордонних справах і зв'язках з СНД.

Важливим зовнішньополітичним актом України цього періоду стала Постанова Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 року «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин». Вона містила доручення Раді Міністрів при встановленні дипломатичних, консульських чи торговельних зносин з іноземними державами виходити з необхідності найбільш ефективного забезпечення інтересів Української РСР та їх пріоритетності. З цієї метою Раді Міністрів було зобов'язано вирішити питання про акредитацію іноземних консульських установ, спрямовувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах, передбачити у Державному бюджеті статтю видатків на зовнішньополітичну діяльність, розробити та подати на розгляд Верховної Ради проекти законів, що мають регулювати зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні відносини, створити систему підготовки кадрів для органів зовнішніх зносин Української РСР.

Іншим важливим документом був Закон «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р., яким були підтверджені зобов'язання України за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України. Закон також встановив, що Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції та інтересам держави.

У період від прийняття Декларації до проголошення Акта незалежності, а також проведення референдуму та перших виборів Президента

України 1 грудня 1991 року керівництво зовнішньою політикою здійснювалося саме Верховною Радою України. В цьому був свій сенс - на той час парламент був єдиним органом державної влади, який виступав і діяв від імені всього народу.

Зазначимо, що зовнішньополітичні можливості України на цьому етапі були досить обмеженими, оскільки держава фактично залишалася союзною республікою у складі СРСР. І все ж, навіть за цих непростих умов вдалося закласти фундамент майбутніх відносин з деякими принципово важливими для України державами.

Міжнародне визнання України і встановлення дипломатичних відносин з багатьма іноземними державами розпочалося одразу після референдуму 1 грудня 1991 року. Це свідчило про те, що незалежну Україну розглядають як запоруку стабільності на теренах колишнього СРСР і гарантію незворотності демократичних процесів у Східній Європі.

Після проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року Верховна Рада України прийняла Звернення до парламентів і народів світу, в якому привернула увагу світової громадськості до процесів, що відбувалися на той час в Україні. Серед інших питань у Зверненні йшлося про спрямування зовнішньої політики України на зміцнення миру і безпеки у світі, на активізацію міжнародного співробітництва. Підтверджувалося, що ця політика здійснюватиметься у повній відповідності з принципами Статуту ООН і ґрунтуватиметься на загальновизнаних принципах міжнародного права.

Слід зазначити, що після обрання 1 грудня 1991 р. Президента України у сфері зовнішньополітичної діяльності відбувся перерозподіл повноважень між Президентом і Верховною Радою України. До відання парламенту було віднесено визначення основних напрямів зовнішньої політики України, а Президента - представлення України у міжнародних відносинах.

Принципово важливим кроком для становлення України як рівноправного суб'єкта міжнародних відносин стало запровадження Верховною Радою атрибутів державності, зокрема, визначення громадянства України, національної символіки, правового статусу державного кордону, запровадження власної грошової одиниці.

З точки зору концептуальної визначеності зовнішньополітичного курсу України особливо важливе значення мала прийнята Верховною Радою України 2 липня 1993 року Постанова «Про Основні напрями зовнішньої політики України». Вона окреслила базові національні інте-

реси України і завдання її зовнішньої політики, містила засади, на яких реалізовувалася зовнішньополітична діяльність держави.

Передбачено інституційний механізм здійснення зовнішньої політики України. Закони та інші нормативні акти в галузі зовнішніх відносин покликані забезпечити взаємодію всіх ланок системи зовнішньополітичної діяльності, гарантію ефективності її функціонування. Велику увагу приділено проблемам розширення мережі закордонних органів зовнішніх зносин, створенню культурних центрів України в інших державах тощо. Принципові норми цього документа були включені до Конституції України 1996 року.

Слід зазначити, що в кожному з наступних скликань подавалися проекти законів про засади внутрішньої і зовнішньої політики України. Так, станом на кінець жовтня 2002 року їх було зареєстровано 6. Крім того, були ще 3 законопроекти про засади зовнішньої політики та зовнішніх зносин. Однак, після обговорення на сесійному засіданні жоден з них не було прийнято.

Отже, Основні напрями зовнішньої політики України, затвержені Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 року, є чинними і ними мають керуватися у своїй зовнішньополітичній діяльності Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів та інші органи влади України.

Важливим щаблем на шляху становлення зовнішньополітичної функції українського парламенту безумовно є прийняття у 1996 році Конституції України. Цей історичний документ чітко визначив розподіл повноважень між гілками влади, зокрема, в області зовнішньополітичних відносин. Так, Верховна Рада України має наступні повноваження: визначення засад зовнішньої політики; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів; денонсація міжнародних договорів; прийняття законів про зовнішньополітичну і зовнішньоекономічну діяльність; оголошення за поданням Президента стану війни і укладання миру; схвалення рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших формувань у разі агресії проти України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам; схвалення рішення про направлення підрозділів Збройних Сил до інших держав; схвалення рішення про допуск військ інших держав на територію України.

Крім того, змінилися інструменти реалізації Верховною Радою України своєї зовнішньополітичної функції. Усі перелічені вище питання відповідно до чинної Конституції мають бути врегульовані законами України, а не постановами Верховної Ради, як це було раніше.

Необхідно зазначити, що протягом останніх п'яти років відбулися певні зміни у методах реалізації Верховною Радою України своєї зовнішньополітичної функції. Так, у 2000 році до Регламенту Верховної Ради України були внесені важливі зміни, зокрема, щодо законодавчої процедури. Відповідно до нових правил прийняття рішення щодо законопроекту могло бути відокремлено в часі від його розгляду. Обговорення відбувалося протягом трьох днів сесійного тижня, а лише один день - четвер - присвячувався виключно голосуванню. При цьому жодних застережень щодо ратифікаційних законопроектів у Регламенті не було зроблено. Водночас голосування по них проводилось без обговорення. Таким чином, парламент обмежувався у засобах реалізації зовнішньополітичної функції.

Однак, з часом ситуація почала змінюватись, чому сприяло наближення президентських виборів та конституційна реформа. У жовтні 2003 року була прийнята Постанова Верховної Ради України, яка передбачала голосування два рази на тиждень - щовівторка та щочетверга, у грудні 2003 року - Постанова про голосування щовівторка, щосередини та щочетверга. Остаточну спрощену систему було ліквідовано 24 березня 2004 року Постановою, що відновлювала відповідні норми Регламенту в редакції, та діяла станом на 28 червня 1996 року.

Якщо порівнювати роботу парламенту в умовах спрощеної та повної системи розгляду проектів ратифікаційних законів, то яскравою ілюстрацією будуть кількісні показники 2003 та 2004 років. Так, у 2003 році було прийнято 76 законів, у 2004 році - 67. Як бачимо, повноцінний розгляд з одного боку не зменшує ефективність роботи Верховної Ради України, а з другого - додає відповідальності парламентаріям за прийняті рішення.

Загалом необхідно констатувати, що відбулось фактичне посилення зовнішньополітичної функції Верховної Ради України в межах норм чинної Конституції, яке цілком логічно вписалось у низку наступних подій. Так, не можна не відзначити стабілізуючу роль українського парламенту у розв'язанні кризової ситуації під час президентських виборів 2004 року, а також безпосередньо пов'язані з цим рішення щодо внесення змін до Конституції. Нагадаю, що конституційна реформа передбачає, крім іншого, перерозподіл повноважень між центральними органами влади на користь парламенту.

Слід зауважити, що процес посилення законодавчої гілки влади є об'єктивним, і більшість країн Європи його вже пройшли.

Таким чином, історія становлення зовнішньополітичної функції Верховної Ради України є ще одним свідченням того, що Україна, розбудовуючи демократичну правову державу, рухається в руслі світових тенденцій розвитку парламен-

таризму. Зважаючи на те, що цей процес триває, дослідження його особливостей допоможе політикам, науковцям, державним службовцям виробити ефективну модель зовнішньої політики для нашої держави.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України,- 1996.- № 30.- С 141.
2. *Засць А. П.* До питання про визначення Верховною Радою України засад зовнішньої і внутрішньої політики // Ідеологія державотворення в Україні: Історія і сучасність. Матеріали науково-практичної конференції.- К., 1997.- С 200-201.
3. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю.С.Шемшученка.- К.: Парламентське видавництво, 1999.- С 324-329.
4. *Кислий П., Вайз Ч.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду - К.: Абрис, 2000,- С. 69-75, 123-127.
5. Верховна Рада України: Інформаційний довідник.- К.: Парламентське видавництво, 1998.
6. Верховна Рада України: Інформаційний довідник,- Вип. 2- К.: Парламентське видавництво, 2002.

0. Sarhan

FOREIGN POLICY FUNCTION OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE (UKRAINIAN PARLIAMENT): HISTORICO-JURIDICAL STUDY

This article is devoted to the research of historical development of the Ukrainian Parliament's foreign policy function. The author proves that the process of strengthening of legislature is objective and satisfies all world tendencies of the parliamentary development.