

УДК 342.5

**ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ
У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН УКРАЇНИ**

**AUTHORITIES AND FUNCTIONS OF THE HEAD OF STATE
IN THE FOREIGN RELATIONS SPHERE OF UKRAINE**

Ісаснко А.В.,
*аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Проаналізовані праці вітчизняних та зарубіжних вчених, нормативно-правові акти з метою окреслення повноважень та функцій глави держави у сфері зовнішніх зносин України й застосування результатів дослідження в сучасній правовій науці.

Ключові слова: глава держави, зовнішні зносини, повноваження глави держави, функції глави держави.

Проанализированы труды отечественных и зарубежных ученых, нормативно-правовые акты с целью исследовать и уточнить полномочия и функции главы государства в сфере внешних сношений Украины и применения результатов исследования в современной правовой науке.

Ключевые слова: глава государства, внешние сношения, полномочия главы государства, функции главы государства.

The article analyzes works of domestic and foreign scholars and legal acts to investigate and clarify the authorities and functions of Head of the State in the field of foreign relations of Ukraine.

Key words: Head of State, foreign relations, authorities of the Head of State, functions of the Head of State.

Постановка проблеми. У науковій літературі наводиться низка визначень поняття «глава держави» [7, с. 566; 14, с. 268; 5, с. 146 та ін.]. Найбільш точною, з нашого погляду, є дефініція Л. М. Ентіна. Вчений відзначає, що главою держави зазвичай є офіційна особа (орган), що посідає, як правило, формально вище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті та у відносинах з іншими державами [6, с. 210].

В більшості країн главою держави є одноосібний орган. Залежно від форми правління це може бути президент або монарх, статус яких дипломатичною практикою не розрізняється. Однак слід зауважити, що, наприклад, у Швейцарській Конфедерації, згідно зі ст. 174 чинної конституції, верховною керівною та виконавчою владою є Союзна (Федеральна) Рада, яка одночасно є й урядом країни [5, с. 146] та складається із семи членів.

Автори енциклопедичного видання визначають президента як найвищу посадову особу в державі [1, с. 361]. Як зазначає В. М. Шаповал, формальна першість президента серед інших державних інститутів обумовлена історично, у зв'язку з тим, що генезис інституту глави держави пов'язаний з феодальною державністю, в умовах якої монарх був не лише верховним носієм влади, але і її джерелом [13, с. 123]. Окрім того, науковець наголошує на тому, що на сьогодні першість президента як найвищої посадової особи в державі ґрунтується не на обсязі та змісті його повноважень, а саме на його статусі як глави держави, і приходить до висновку, що доречно також визначати президента як один з найвищих органів держави [13, с. 124].

Ефективна та послідовна діяльність глави держави не вбачається можливою без чіткого розмежування його повноважень та функцій, а формування позитивного іміджу держави на міжнародній арені ускладнюватиметься за відсутності розуміння чітких орієнтирів здійснення її зовнішньої політики.

Стан дослідження. В українській та зарубіжній науковій літературі окремі аспекти статусу глави держави розглядалися у працях вітчизняних вчених А. Георгіца, В. Погорілка, В. Ріяки, С. Серьогіної, Ю. Тодики, Л. Чекаленко, В. Шаповала; російських вчених М. Баглая, Л. Ентіна, О. Осавелюка, В. Чиркіна, а також американського вченого С. Гробар (Stephen R. Graubard) та ін. Як вбачається з аналізу наукової літератури, низка питань, що стосуються повноважень та функцій глави держави у сфері зовнішніх зносин, залишаються недослідженими.

Мета статті полягає у тому, щоб: проаналізувати повноваження та функції глави держави у сфері зовнішніх зносин України; дослідити співвідношення зазначених повноважень та функцій, особливості їх правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. У літературі відзначається, що приписи, які характеризують повно-

важення глави держави у зовнішньополітичній сфері, зустрічаються переважно в конституціях, прийнятих після Другої світової війни [2, с. 297]. До таких належить і Конституція України, адже у ст. 106 наведено перелік повноважень українського президента, який однак не є виключним.

Ґрунтовний аналіз відповідних повноважень неможливий без визначення сутності та змісту повноважень органів публічної влади, до яких безумовно належить і глава держави, та які, в свою чергу, є суб'єктами публічної влади [10, с. 134].

Як зазначає В. Лісничий, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення [8, с. 19]. Варто відзначити, що вчені наголошують на необхідності розрізнити політичну публічну владу та державну публічну владу [9, с. 179; 12, с. 34-35; 15, с. 20 та ін.].

В літературі також зазначається, що «публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою» [11, с. 32].

Органи публічної влади діють на «трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влади» [10, с. 134]. У сучасних умовах публічна влада в більшості держав реалізується шляхом здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади, для чого створюються різноманітні органи.

Повноваженнями органу публічної влади, є «конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права та обов'язки» [3, с. 46]. Разом з предметами відання повноваження складають його компетенцію.

На відміну від функцій повноваження формулюються якомога більш конкретно, що дає змогу, по-перше, більш чітко визначити правовий статус окремого органу в системі органів публічної влади, по-друге, – сформувати певний правовий порядок реалізації функцій держави.

Частина повноважень, наданих ст. 106 Конституції Президенту України, стосуються сфери зовнішніх зносин. Зокрема, згаданою статтею встановлено, що президент:

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про зовнішнє становище України (п. 2);
- представляє державу в міжнародних відносинах (п. 3);
- здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3);
- веде переговори та укладає міжнародні договори України (п. 3);

- приймає рішення про визнання іноземних держав (п. 4);
- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (п. 5);
- приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 5);
- призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6) – зокрема, і щодо внесення змін до положень Основного Закону, що стосуються реалізації зовнішньої функції держави;
- призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, який відповідно до норм міжнародного права представляє державу у зовнішніх зносинах без додаткових на те повноважень, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (п. 9);
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, в тому числі Міністра закордонних справ, Міністра оборони, та припиняє їхні повноваження на цих посадах (п. 10);
- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства, наприклад, у серпні 2001р. Указом Президента України Міністерство економіки було перейменовано у Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, що свідчить про визначення орієнтирів зовнішньоекономічного розвитку держави (п. 15);
- скасовує акти Кабінету Міністрів України, в тому числі і ті, що стосуються реалізації зовнішньополітичного курсу (п. 16);
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (п. 17);
- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17);
- здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави (п. 17);
- очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18);
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни (п. 19);
- приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України (п. 19);
- приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію (п. 20);
- приймає рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20);
- присвоює вищі військові звання (п. 24);
- присвоює вищі дипломатичні ранги (п. 24);
- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні (п. 26), який відповідно до ч. 2 ст. 26 Конституції України може бути надано іноземцям та особам без громадянства;

- створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби (п. 28), наприклад, Указом Президента від 02.04.2010 р. № 504/2010, відповідно до вказаного повноваження, затверджено Положення «Про Адміністрацію Президента України», яка відповідно до п. 1 зазначеного Положення є постійно діючим допоміжним органом, а в його структурі створено Головне управління з питань міжнародних відносин, Управління з питань європейської інтеграції та інші;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України, зокрема, і ті, що стосуються питань здійснення зовнішньої політики (п. 29);
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (п. 30).

До того ж глава держави (навіть у разі, якщо його права в буквальному розумінні цього слова не зафіксовані в конституції) може мати безпосередні контакти з главами інших держав, вести листування з ними, брати участь у переговорах чи оформляти домовленості із зовнішньополітичних питань, не потребуючи для цього спеціальних повноважень [16, с. 40].

Особливої уваги заслуговує питання функцій Президента України та співвідношення їх із повноваженнями у зовнішньополітичній сфері.

Як зазначає С. Г. Серьогіна, функції органів публічної влади – це об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [3, с. 44].

Функції органів публічної влади співвідносяться з їх повноваженнями як загальне і конкретне, а щодо функцій держави мають похідний характер. Перші характеризуються відносною стабільністю, а змінюються разом з функціями держави. Це може відбуватися внаслідок загострення політичної ситуації в країні, зміни форми держави, здійснення радикальних економічних перетворень.

У деяких випадках одна і та сама функція може бути покладена на декілька органів. За допомогою визначення чіткого переліку повноважень кожного з них, зокрема, і у разі покладення на них однієї функції, досягається їх взаємоузгоджена робота як цілісного механізму реалізації функцій держави.

Якщо ж межі повноважень недостатньо чітко визначені законодавством, а рівень правової культури та традиції діяльності у відповідній сфері ставляться під питання, відбувається дублювання повноважень, що, безумовно, негативно позначається на ефективності відповідних органів.

В літературі висловлюється позиція, що термін «функції президента» є ненормативним [13, с. 125]. Якщо ж розглядати положення Конституції України щодо статусу органів публічної влади не лише в межах буквального тлумачення, а як єдину систему реалізації публічної влади, варто зважати на наступне. Згідно з ч. 1 ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а відповідно до

ч. 2 ст. 5 Основного Закону, єдиним джерелом влади в Україні є народ. З огляду на це, вбачається, що державна влада є єдиною, а здійснюється шляхом реалізації органами державної влади наданих їм законодавчих, виконавчих та судових повноважень. Слід також зауважити, що в положеннях української Конституції, що стосуються органів державної влади, містяться поняття «повноваження» (у ст. 85 – щодо парламенту, у ст. 106 – стосовно президента) та «функції» (у ст. 116 наведено перелік функцій уряду). Вбачаємо за необхідне та можливе, застосовуючи аналогію права, виокремити основні функції Президента України у сфері зовнішніх зносин.

Становлення моделей функціонування сучасних демократичних держав внесло різноманітні зміни до правового статусу їх глав, невід'ємною функцією яких проте залишилось *верховне представництво держави*. Більшість традицій і звичаїв реалізації цієї функції беруть початок ще із середніх віків, однак, як зазначає Л. М. Ентін, навіть в цій сфері самостійність глави держави в парламентарних монархіях і республіках в значній мірі обмежена. По суті він не може дозволити собі виступ, що йде врозріз з політикою уряду або його засуджує [6, с. 226]. На думку В. М. Шаповала, цю функцію глави держави варто вважати «титальною», що історично обумовлено і не залежить від форми державного правління [13, с. 125]. Щодо українського президента ч. 1 ст. 102 Конституції України встановлено, що він є главою держави і виступає від її імені.

Ключовим нормативним актом у міжнародному праві, що закріплює представницьку функцію глави держави, є Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. Відповідно до п. а) ч. 2 ст. 7 згаданої конвенції, глави держав, глави урядів та міністри закордонних справ є особами, які, з огляду на їх функції і без необхідності пред'явлення повноважень, вважаються такими, що представляють свою державу з метою вчинення всіх актів, що стосуються укладення договору. З огляду на це, глава держави виступає у міжнародних відносинах від імені більшості населення своєї країни і держави в цілому і не потребує в силу свого статусу будь-яких інших уповноважуючих документів. Окрім того, глава держави, глава уряду та міністр закордонних справ вважаються такими, що представляють державу і діють від її імені за посадою (*ipso facto*), на відміну від інших посадових осіб держави, яким потрібні для таких цілей спеціальні уповноважуючі документи.

Для здійснення *функції* верховного представництва держави її глава в Україні реалізує такі *повноваження*, як: звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про зовнішнє становище України; ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України; представництво держави в міжнародних відносинах; встановлення та підтримка контактів, листування з главами іноземних держав.

Слід зазначити, що деякі з повноважень можуть здійснюватися президентом з метою реалізації не од-

нієї, а декількох функцій. Для прикладу, реалізуючи повноваження щодо ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України, Президент виступає від імені держави як її верховний представник, відстоюючи інтереси України та слідує пріоритетам її зовнішньої політики. Таким чином, глава української держави, передусім, здійснює функцію верховного представництва держави. З іншого боку, враховуючи надзвичайну важливість та ключове значення міжнародних договорів для взаємодії держав у світових процесах, видається цілком логічним виділення окремої функції Президента – *участі у проведенні переговорів та укладанні міжнародних договорів*. Для реалізації зазначеної функції главою держави також здійснюються повноваження щодо ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України.

Однією з основних функцій щодо здійснення зовнішньої політики є *гарантування президентом державного суверенітету та територіальної цілісності України*, що впливає зі змісту ч. 2 ст. 102 Конституції України. Можливість реалізації даної функції, з одного боку, забезпечується такими *повноваженнями*, як: здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; перебування Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; перебування на чолі Ради національної безпеки і оборони України; присвоєння вищих військових звань. З іншого боку, в сучасному світі для забезпечення державного суверенітету більш дієвим і актуальним є здійснення ефективного керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, проведення активної зовнішньоекономічної політики, ведення переговорів та застосування інших інструментів мирного вирішення конфліктів.

Необхідно окремо виділити *функцію встановлення та підтримки контактів із суб'єктами міжнародного права*. З метою її реалізації президент: 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; присвоює вищі дипломатичні класи і ранги; призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України (кожен з яких на відповідному рівні буде здійснювати зовнішні зносини з представниками іноземних держав), у тому числі Міністра закордонних справ, Міністра оборони, та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Варто також відзначити *функцію участі президента у формуванні правових засад здійснення зовнішньої політики України*. Для її реалізації глава української держави: призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціа-

тивою; скасовує акти Кабінету Міністрів України, в тому числі і ті, що стосуються реалізації зовнішньополітичного курсу; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів; підписує закони, прийняті парламентом, зокрема, і ті, що стосуються питань здійснення зовнішньої політики.

Безперечно, важливою є *організаційна функція*. Виконуючи її, президент: утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства; створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби.

Окрему групу становлять *надзвичайні функції* глави держави. Якщо виникає необхідність їх здійснення, президент: вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни; приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію; приймає рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

З огляду на те, що Президент України, відповідно до п. 26 ст. 106 Конституції України, наділений повноваженнями приймати рішення про надання притулку в Україні, а згідно з ч. 2 ст. 102 Основного Закону – є гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина, можна вести мову про покладення на нього *функції захисту прав і свобод людини і громадянина*.

Варто відзначити, що в науковій літературі сформувався різні підходи до класифікації функцій та повноважень глави держави. В. М. Шаповал стверджує, що повноваження президента, встановлені Конституцією України, доречно класифікувати, по-перше, на пов'язані з його статусом як глави держави і, по-друге, пов'язані з його роллю носія виконавчої влади [13, с. 127]. Разом з тим вчений наголошує, що деякі повноваження можуть належати до обох груп з наведеної класифікації – наприклад, повноваження щодо формування Кабінету Міністрів.

Разом з тим А. З. Георгіца вказує, що в конституційному праві окреслилися такі основні напрямки здійснення зовнішньополітичних повноважень глави держави, як: верховне представництво країни в міжнародних відносинах, призначення керівника відомства закордонних справ і дипломатичних представників країни за кордоном, право законодавчої ініціативи, підготовки і проведення переговорів, особистої участі в найбільш важливих із них і підписання міжнародних договорів, право оголошення війни і укладання миру [2, с. 297-298].

Висновки. Таким чином, Президент України згідно Конституції України (у порівнянні з іншими органами державної влади) наділяється надзвичайно широкими повноваженнями у зовнішньополітичній сфері і реалізує їх через систему зовнішньополітичних функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : Издательство БЕК, 1998. – 519 с.
2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / А. З. Георгіца. – Чернівці : «Рута», 2000. – 424 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
4. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПРН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / Под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, доктора юридических наук, проф. Ю. И. Лейбо и доктора юридических наук, проф. Л. М. Энтина. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2000. – 832 с.
7. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Тома 1–2. Часть общая : учебник / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : Издательство БЕК, 2000. – 758 с.
8. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. В. В. Лісничий. – Х. : УАДУХФ, 2001. – 36 с.
9. Мамут Л. С. Карл Маркс как теоретик государства / Отв. ред. Н. П. Фарберов; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Наука, 1979. – 264 с.
10. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада» / І. М. Мінаєва // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1. – С. 128–136.
11. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
12. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. / О. Ф. Скакун – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
13. Шаповал В. М. Статус Президента и исполнительная власть в Украине // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 123–131.
14. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.
15. Чиркин В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
16. Чекаленко Л. Д. Зовнішня політика України / Л. Д. Чекаленко. – К. : Либідь, 2006. – 712 с.
17. Stephen R. Graubard. The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush. – 2004. – 928 p.