

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

ІСАЄНКО Анастасія Володимирівна

УДК 342.514(043.3)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ
ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник –
РУДОКВАС Олександр Степанович,
кандидат юридичних наук,
доцент

Київ – 2014

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. Зовнішні зносини як спосіб реалізації зовнішньої функції держави: змістовний і суб'єктний аспекти.....	12
1.1. Зовнішні зносини в системі категоріального апарату забезпечення зовнішньої політики України.....	12
1.2. Правовий статус державних органів зовнішніх зносин та їх системна характеристика	47
Висновки до розділу 1.....	70
 РОЗДІЛ 2. Конституційно-правовий статус парламенту і глави держави у сфері зовнішніх зносин.....	73
2.1. Реалізація функцій і повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх зносин	73
2.2. Компетенційний аспект здійснення зовнішніх зносин Президентом України	95
Висновки до розділу 2.....	119
 РОЗДІЛ 3. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин.....	123
3.1. Функції і повноваження Кабінету Міністрів України у сфері зовнішніх зносин як вищого органу в системі органів виконавчої влади	123
3.2. Конституційно-правовий статус центрального органу виконавчої влади щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України	146
Висновки до розділу 3.....	167
 ВИСНОВКИ.....	170
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	179

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена об'єктивною потребою всебічного дослідження механізму формування зовнішньої політики України і забезпечення налагодження раціонального й ефективного втілення його в життя з метою захисту і задоволення політико-економічних, стратегічних і національних інтересів держави на міжнародній арені. У сучасних умовах кардинальних суспільно-політичних перетворень у нашій державі й активізації міжнародного співробітництва в напрямі успішного розв'язання надзвичайно гострих політичних, економічних, торговельних, соціальних, гуманітарних та інших проблем, питання визначення місця України у міжнародному співтоваристві (і передусім на європейському просторі) і зусилля державних органів щодо забезпечення зростання її авторитету, набувають особливої значущості й важливості.

В українській правовій науці та законодавстві використовується декілька термінів для позначення складових державного механізму, а саме – «орган держави», «державний орган» та «орган державної влади». «Органи держави» та «органи державної влади» в юридичній літературі розрізняють, включаючи до переліку останніх Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та суди України. Водночас поняття «орган держави», «державний орган» та «орган державної влади» вживаються як синонімічні або ж стверджується, що за своїм змістом вони є тотожними. В літературі наголошується на необхідності визначитися в українському законодавстві з єдиним терміном, а саме – «орган державної влади», – як зазначається в Основному Законі України.

З метою уникнення неузгодженостей та у зв'язку з тим, що система органів зовнішніх зносин держави об'єднує не лише законодавчий орган, уряд та главу держави, а значно ширше коло державних органів, у даному дослідженні звертається увага саме на «державні органи зовнішніх зносин».

Окрім того, саме термін «державні органи» вживається у законодавстві, зокрема у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.

Політична діяльність держави реалізується у двох основних функціях – внутрішній та зовнішній. Визначальною є перша, оскільки саме за її допомогою закріплюється державний лад і устрій, будуються суспільні відносини, визначаються основоположні засади функціонування всієї держави та органів державної влади, у тому числі й правовий статус та порядок діяльності органів зовнішніх зносин та їх посадових осіб.

Загальновідомо, що переважна більшість зовнішніх функцій, які забезпечують захист і реалізацію державних інтересів на міжнародній арені, отримують втілення у відносинах з іншими державами і міжнародними організаціями, а також сучасними інтеграційними утвореннями, зокрема Європейським Союзом.

Без сумніву, зовнішня функція держави, і зокрема, по підтримці відносин із суб'єктами міжнародного права, є на даному етапі розвитку України пріоритетною. Адже вона має забезпечувати використання переваг геополітичного положення України в цілях реалізації її політичних і економічних інтересів та підвищення авторитету й впливу в Європі та світі. Зазвичай реалізацію державою зовнішньої функції і діяльність державних органів зовнішніх зносин пов'язують із наукою міжнародного публічного права, й основна увага приділяється діяльності закордонних органів зовнішніх зносин. Водночас вирішального, принципового і великого практичного значення набуває діяльність державних органів зовнішніх зносин, які формують і забезпечують зовнішньополітичний курс держави та її зобов'язання перед міжнародним співтовариством. Незважаючи на це, на нашу думку, вітчизняні й зарубіжні конституціоналісти недостатньо ґрунтовно досліджують дану тему, свідченням чого є нечисленні монографічні й спеціальні наукові праці, які, до того ж, не відзначаються

системним і комплексним підходом до вивчення статусу державних органів зовнішніх зносин.

У загальнотеоретичній площині цією проблемою або суміжними проблемами займалися як зарубіжні, так і вітчизняні вчені, зокрема:

– у галузі теорії держави і права – А. Б. Венгеров, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. М. Корельський, М. М. Коркунов, В. О. Котюк, С. Л. Лисенков, О. В. Малько, М. М. Марченко, М. І. Матузов, Л. О. Морозова, В. Д. Перевалов, М. І. Піскотін, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Скакун, М. В. Черноголовкін, О. Н. Ярмиш та ін.;

– у галузі конституційного права – С. А. Авак'ян, М. В. Баглай, Ю. Г. Барабаш, В. І. Борденюк, А. З. Георгіца, М. С. Горшеньова, Е. Джюетт, Л. М. Ентін, Д. В. Задихайло, Н. І. Карпачова, В. П. Колісник, О. М. Куракін, Ю. І. Лейбо, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, М. А. Рогофф, В. Ф. Сіренко, І. Й. Снігур, О. В. Совгиря, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький, В. Є. Чиркін, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна та ін.;

– у галузі міжнародного публічного права – О. М. Андрусенко, М. О. Баймуратов, В. Г. Буткевич, К. А. Бекашев, Л. В. Губерський, І. Дуцак, В. О. Зорін, В. П. Кононенко, В. В. Копійка, Т. Моммсен, М. І. Отрош, Н. В. Пронюк, В. М. Репецький, К. К. Сандровський, П. Д. Сардачук, Б. Сітек, Л. Д. Тимченко, Д. Б. Тіндалл, В. Уїлсон, М. І. Хилько, Л. Д. Чекаленко, Д. Е. Шай, В. Г. Шемятєнков, Т. І. Шинкаренко.

У дисертаційному дослідженні також враховано положення окремих праць вітчизняних правників, які стосуються здійснення зовнішніх зносин і які пов'язані з досліджуваною темою, а саме: О. О. Гріненко «Міжнародно-правове регулювання зовнішніх зносин Європейського Союзу», О. Г. Макаренко «Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України» та М. С. Булкат «Зовнішні функції України (теоретико-правовий аналіз)».

Нормативно-правовою основою дослідження є Конституція України конституційне законодавство та законодавство інших галузей права України, конституції зарубіжних держав і конституційне законодавство зарубіжних країн, а також загальновизнані принципи міжнародного права й окремі міжнародно-правові акти.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в рамках комплексних наукових досліджень Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Тема дисертації є складовою загальної науково-дослідної роботи юридичного факультету «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№11БФ042-01, ДР111U008337) і відповідає проблематиці наукових досліджень кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є всебічне дослідження конституційно-правових аспектів поняття і статусу державних органів зовнішніх зносин України, визначення їх системи та проведення класифікації, з'ясування ролі та сучасного розуміння зовнішніх зносин як засобу реалізації зовнішньої політики держави шляхом формування комплексного підходу до вирішення існуючих дискусійних або недостатньо вивчених питань, а також вироблення висновків та пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування у формуванні зовнішньої політики та її здійсненні.

Поставлена мета зумовила розв'язання таких задач:

- визначити поняття зовнішніх зносин і його місце в системі категоріального апарату забезпечення зовнішньої політики;
- сформулювати поняття «зовнішня функція держави» та «зовнішні функції державного органу»;
- визначити критерії класифікації державних органів зовнішніх зносин та сформулювати перелік зовнішніх функцій зазначених органів;

- проаналізувати систему та правовий статус державних органів зовнішніх зносин України;
- дослідити повноваження і функції державних органів зовнішніх зносин та здійснити їх ієрархічну побудову;
- визначити й обґрунтувати основні напрями удосконалення конституційно-правового регулювання повноважень та функцій державних органів зовнішніх зносин;
- розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України стосовно уніфікації зовнішніх функцій державних органів зовнішніх зносин і ліквідації дублювання при їх здійсненні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при реалізації державними органами своїх повноважень і функцій у зовнішніх зносинах України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус державних органів зовнішніх зносин України.

Методи дослідження. Основу дисертаційного дослідження становлять філософсько-світоглядні, загальнонаукові та спеціально-наукові методи наукового пізнання: діалектичний метод, формально-юридичний, методи системного аналізу (насамперед у структурному та функціональному аспектах), методи аналогії, аналізу та синтезу, а також порівняльно-правовий, структурно-логічний метод.

За допомогою застосування діалектичного методу розкрито понятійний апарат, виявлено місце державних органів зовнішніх зносин у системі органів зовнішніх зносин держави (підрозділи 1.1 та 1.2).

Формально-юридичний метод використано для аналізу нормативної та інституційної складових повноважень і функцій кожного з державних органів зовнішніх зносин і їх впливу на формування і реалізацію зовнішньої політики держави (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1 та 3.2).

Системний підхід, методи структурного і функціонального аналізу використані при дослідженні особливостей правової природи статусу державних органів зовнішніх зносин, а також при формулюванні висновків і пропозицій щодо запровадження в конституційному законодавстві України більш ефективної системи розподілу повноважень для виконання зовнішніх функцій держави (підрозділ 1.2).

Використання спеціальних наукових методів – формально-логічного, тлумачення правових норм, порівняльно-правового та системного аналізу дало змогу дослідити особливості еволюції доктринального розуміння органів державної влади як єдиної системи, що забезпечує реалізацію зовнішніх зносин держави (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1 та 3.2). На основі зазначеного виявилось можливим сформулювати пропозиції та рекомендації для удосконалення конкретних складових конституційного законодавства України.

Наукова новизна полягає в тому, що дисертація є одним з перших у науці конституційного права України комплексних досліджень правового статусу вищих органів державної влади, їх повноважень і функцій у реалізації зовнішніх функцій держави – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також такого центрального органу виконавчої влади, як Міністерство закордонних справ України – у процесі здійснення зовнішньої політики держави. У рамках проведеного дослідження отримано результати, що мають наукову новизну та обґрунтовують ряд нових і важливих для науки конституційного права понять, положень і висновків, зокрема:

вперше:

– у науці конституційного права України ґрунтовно досліджено весь перелік передбачених Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами повноважень державних органів зовнішніх

зносин щодо здійснення зовнішньої функції держави, на основі чого виділено систему функцій цих органів у відповідній сфері;

- з огляду на ключову роль у здійсненні зовнішньої політики в сучасному світі обгрунтовано необхідність виокремлення такої зовнішньої функції, як «функція по підтримці відносин із суб'єктами міжнародного права», яка охоплює всі аспекти представництва держави на міжнародній арені в процесі діяльності її органів зовнішніх зносин;

- обгрунтовано необхідність ухвалення загальної уніфікованої концепції зовнішньополітичної діяльності України, в якій на основі аналізу та виявлення прогалин і колізій чинного законодавства закріплюватимуться основні напрями, методи та способи його вдосконалення, а також встановлення особливого порядку внесення змін до зазначеної концепції;

удосконалено:

- питання розширення компетенції Конституційного Суду України шляхом надання повноваження приймати рішення у разі виникнення колізій, що стосуються обсягу повноважень державних органів у сфері зовнішніх зносин, які Конституцією України чи нормативним актом вищого органу державної влади наділені власними правами;

- підхід до розмежування таких понять, як «завдання», «повноваження» і «функції» державних органів зовнішніх зносин України шляхом дослідження існуючих наукових позицій щодо розуміння змісту згаданих понять та за допомогою аналізу чинних норм конституційного законодавства, що стосуються правового статусу відповідних органів;

набули подальшого розвитку:

- обгрунтування доцільності класифікації державних органів зовнішніх зносин у науці та практиці конституційного права на центральні та закордонні, з огляду на їх місцезнаходження та особливу компетенцію;

- дослідження компетенційного аспекту здійснення зовнішньої функції держави Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством закордонних справ України;

- обґрунтування доцільності реформування поточного законодавства України щодо усунення дублювання завдань, повноважень та функцій органів виконавчої влади з наведенням проектів конкретних норм, що потребують удосконалення.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані:

- у правотворчій діяльності – під час розробки проектів нормативно-правових актів та внесенні змін і доповнень до актів чинного законодавства України;

- у правозастосовній діяльності органів зовнішніх зносин щодо розмежування функцій та підвищення ефективності їх діяльності;

- у науково-дослідній роботі – для поглиблення теоретичних розробок конституційно-правового статусу державних органів зовнішніх зносин;

- у навчальному процесі – під час викладання курсів «Конституційне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Міжнародне публічне право», «Державне будівництво та місцеве самоврядування» тощо у вищих навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації співробітників державних органів зовнішніх зносин, а також при підготовці відповідних розділів навчальних посібників, підручників, методичної та довідкової літератури, монографій з проблем, пов'язаних з реалізацією зовнішньої функції держави, дослідженням функцій та повноважень органів зовнішніх зносин держави.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана самостійно. Усі положення та висновки, викладені в дисертації, є результатом самостійної

роботи авторки. У виконаній у співавторстві статті особистий внесок дисертантки становить 70%.

Апробація результатів дисертації. Положення і висновки дисертації були предметом обговорення на засіданнях кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Результати дослідження були представлені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 21 квітня 2011 р.), «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та напрями розвитку» (м. Запоріжжя, 30 травня 2012 р.), «Роль права та закону в сучасному суспільстві» (м. Київ, 22–23 вересня 2012 р.), «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 24 квітня 2013 р.), а також 2nd International Conference «East-Central Europe and Asia – challenges of the 21st century» (м. Варшава, 3 червня 2013 р.).

Публікації. Результати дослідження отримали відображення у восьми публікаціях: п'яти статтях у наукових фахових виданнях, у тому числі одна стаття в іноземному виданні, та у трьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена її метою і завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок, із них основного тексту – 178 сторінок, список використаних джерел викладений на 22 сторінках і налічує 205 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗОВНІШНІ ЗНОСИНИ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ЗМІСТОВНИЙ І СУБ'ЄКТНИЙ АСПЕКТИ

1.1. Зовнішні зносини в системі категоріального апарату забезпечення зовнішньої політики України

Відносини між державами становлять своєрідну сукупність або систему. Система міждержавних відносин – це те середовище, де формується і зростає їхня взаємозалежність, реалізуються зовнішньополітичні дії.

За структурою міждержавні відносини можна поділяти на центральні (центрові), конфліктогенні (вузли суперечностей) і надбудову. Центральні є фактично основними відносинами і визначають фундамент міждержавного співіснування. Поштовхом до розвитку центросилових відносин за законами діалектики є суперечності, або вузли суперечностей, що виникають між державами. До структурної надбудови віднесено інституції, які розробляють ідеологічні й концептуальні засади зовнішніх зносин і, врешті-решт, реалізують їх на практиці. До таких інституцій належать апарат влади, дипломатичні установи, вищі навчальні заклади, що готують фахівців-міжнародників [158, с. 6].

Зовнішні зносини є складовою системи міжнародної діяльності держави. Прийнято розрізняти зовнішні зносини держав у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні під ними розуміється система зовнішніх зв'язків усіх суб'єктів національної належності, що діють на території держави: її органів і посадових осіб, усіх її фізичних, юридичних осіб, а також інших асоціацій індивідів. Така система зовнішніх зв'язків кожної держави, взята в сукупності всіх держав, переважно формує в широкому розумінні систему міжнародних відносин. Зовнішні зносини у вузькому значенні можна визначити як ту частину загальної системи

міжнародних відносин і міжнародної діяльності кожної держави, що охоплює лише офіційні, підтримувані за допомогою особливих державних органів зв'язки і відносини між державами й іншими суб'єктами міжнародного права, із метою здійснення їхніх зовнішніх функцій мирними засобами, відповідно до міжнародного права[6, с. 444–445].

Найважливіші ознаки зовнішніх зносин наводить К. К. Сандровський, першою з яких, на його думку, є міжвладний, політичний характер цих відносин, у яких взаємодіють учасники, наділені властивостями суб'єктів міжнародного права та представлені їх офіційними, спеціально створеними для здійснення цих зносин органами[60, с. 92].

Друга найважливіша ознака зовнішніх зносин – здійснення їх спеціально створеним апаратом: органами зовнішніх зносин держав та інших суб'єктів міжнародного права. Діяльність цих органів і становить зовнішні зносини як частину міжнародної діяльності кожної держави і міжнародних відносин загалом. З огляду на те, що вони є офіційними, зовнішні зносини відрізняються як від так званих інтернаціональних зв'язків, у яких можуть брати участь індивіди й громадські організації (останнім часом розширюються зв'язки за допомогою народної дипломатії), так і від торговельних, науково-технічних, культурних та інших зв'язків, які підтримуються також і через неурядові канали за допомогою різноманітних громадських чи приватних організацій [60, с. 92].

Таким чином, метою встановлення та здійснення зовнішніх зносин – офіційних зв'язків держави з іншими суб'єктами міжнародного права, що підтримуються її особливими державними органами, є реалізація зовнішньої функції держави мирним шляхом відповідно до принципів міжнародного права. Тобто функції держави виступають ключовою ланкою зовнішніх зносин.

Для ґрунтовного дослідження будь-якого поняття, зокрема функції, передусім необхідно визначити його етимологію та початкове значення.

Функція (від лат. *functio* – виконання, звершення) – діяльність, обов’язок, робота; призначення[139, с. 727]. Функція – багатозначний термін, який вживається і використовується майже в усіх сферах знань і суспільного життя і який передбачає такі відносини між елементами, за яких зміна в одному має наслідком зміни в іншому[151, с. 263]. Наприклад, у літературознавстві під функцією розуміють дію персонажа як значущого учасника подій. Функція є також математичним поняттям, що відображає зв’язок між елементами множин.

Стосовно нашого предмета дослідження функцію ми розглядаємо як невід’ємний елемент життєдіяльності держави як такої і системи її органів. І тут головний акцент ми робимо на функціональній діяльності влади і держави. Е. Джюетт зазначав, що питання функцій влади (англ. – *FunctionsofGovernment*) викликає занепокоєння кожної цивілізованої спільноти, але в республіці, де всі подібні питання – чи то щодо вчинення певних дій, чи то щодо невиконання зобов’язань – вирішують люди, воно є надзвичайно важливим, адже вони повинні мати повне та чітке розуміння причин існування інституту влади, його належних функцій та їх обмежень[185, с. 3]. Незважаючи на те, що зазначена наукова позиція Е. Джюетта була досягненням розвитку юридичної думки англомовного світу більш ніж столітньої давнини, вона є надзвичайно актуальною для розвинутих держав з республіканською формою правління і, зокрема, для такої держави, як Україна.

Варто зауважити, що вченими-правниками приділено значну увагу дослідженню такої юридичної категорії, як функції держави. За визначенням В. В. Копейчикова, основні напрями діяльності держави, в яких виражені її сутність, завдання і цілі, називаються функціями держави[149, с. 83].

Подібним до згаданого вище є визначення, що міститься у Популярній юридичній енциклопедії, а саме: «Функції держави – основні напрями або

види діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві»[82, с. 503].

В. Ф. Погорілко зазначав, що «функції держави – це основні напрями або види діяльності держави, які виражають її суть і призначення, роль та місце в суспільстві. Функції держави мають об'єктивний характер і кожна держава здійснює, як правило, систему основних функцій»[168, с. 313].

Дещо більш розширене визначення запропоновано М. Й. Байтіним і І. М. Сенякіним, які зазначали, що «функції держави – основні напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності держави, в яких отримують вираз і конкретизуються її загальнолюдська сутність і соціальне призначення» [147, с. 61].

М. М. Марченко дотримується подібної до вищенаведених правової позиції щодо досліджуваного терміна[37, с. 640].

О. Ф. Скакун визначає функції держави як головні напрями і види діяльності держави, що зумовлені її завданнями та цілями й характеризують її сутність [137, с. 51].

В. М. Корельський розглядає функції держави як основні напрями її діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення, цілі й завдання держави по управлінню суспільством у притаманних їй формах і притаманними їй методами [148, с. 143].

Для формулювання вичерпного та коректного визначення будь-якого поняття спершу потрібно чітко визначитися з його основними ознаками. Можемо виділити такі основні ознаки, що впливають з наведених вище визначень функцій держави: по-перше, вони є основними напрямками чи видами діяльності держави; по-друге, функції виражають суть, роль і призначення держави в суспільстві. Найбільш повним, на наш погляд, є перелік ознак, наведений М. Й. Байтіним та І. М. Сенякіним. Найсуттєвішими ознаками функцій держави зазначені науковці вважають такі:

1. Функції держави безпосередньо виражають і предметно конкретизують її загальнолюдську сутність. Їх зміст враховує групові (корпоративні), національні та приватні інтереси членів суспільства.

2. У функціях держави втілюється і розкривається її активна різнобічна практична діяльність усередині країни та на міжнародній арені.

3. Функції держави виникають і розвиваються відповідно до її історичних завдань та цілей. Держава виконує своє соціальне призначення за допомогою здійснення відповідних їй функцій, що являють собою усталені основні напрями її діяльності.

4. У функціях держав різних історичних типів проявляються та об'єктивуються притаманні їм особливості й закономірності розвитку, динаміка соціально-економічних, політичних і духовних перетворень у житті суспільства[147, с. 61].

Для повноцінного розуміння й усебічного аналізу змісту функцій варто додатково наголосити, що значна частина англомовної правової, історичної та політологічної думки ототожнює терміни «функції влади» та «функції держави». Зокрема, Е. Джюетт зазначає, що функції влади є так само широкими, як і функції держави [185, с. 4]. Водночас, розглядаючи сутність функцій влади, В. Вілсон вживає поняття «влада» (англ. – Government) та «державна влада» (англ. – State) як синонімічні[200, с. 612]. Ю. О. Фрицький, представник вітчизняної науки конституційного права, зазначає, що «державна влада в Україні, виходячи з її легітимності та підпорядкованості єдиному джерелу влади – народу, принципів верховенства права, поділу влади, полягає в організації й функціонуванні всіх гілок влади, спрямованих на реалізацію завдань, функцій і повноважень згідно з загальнодержавними програмами, для досягнення мети Української держави – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»[154, с. 91].

Як зазначає В. Вілсон в одній зі своїх найвизначніших праць – «Держава: основи історичної та практичної політики»[200, с. 612], «питання

функцій влади має свої складнощі й проблеми і не видається можливим дати на нього чітку відповідь, як, наприклад, фізіолог може надати виключний перелік функцій серця». За своєю природою влада (англ. – Government) є єдиною, але в реальному житті – надзвичайно розгалуженою.

Коли постає питання, що ж таке функції влади, неодмінним є зустрічне питання – стосовно якої саме влади. Адже різні держави мають різноманітні концепції своїх обов'язків і тому мають різні зобов'язання перед населенням.

Аналізуючи Декларацію незалежності США від 4 липня 1776 р. – один із ключових нормативних актів, що визначили подальший демократично зорієнтований розвиток американської правової та політичної науки – можемо зробити висновок, що єдиною (виключною) функцією влади в США є захист даної Богом рівності прав індивіда. У наведеному нижче витязі зі згаданого документа стисло і точно сформульовано природу та походження прав людини, логіку походження держави та обсяг її функцій [185, с. 4]. «Ми вважаємо за самоочевидні істини, що всіх людей створено рівними; що Творець обдарував їх певними невідчужуваними правами, до яких належать Життя, Свобода і прагнення Щастя; що Уряди встановлюються між Людьми на те, щоб забезпечувати ці права, а справедлива влада урядів походить зі згоди тих, ким вони урядують» [23, с. 840].

Оскільки функції держави відображають її основні напрями діяльності, що здійснюються доволі розгалуженою системою органів державної влади і забезпечують досягнення конкретних цілей, об'єктивно виникає потреба, по-перше, більш докладно проаналізувати існуючі функції держави, а по-друге, також функції того чи іншого органу й класифікувати їх. Враховуючи різноманітність підходів до розуміння функцій держави і необхідність розмежування їх з іншими суміжними поняттями, вбачаємо за необхідне сформулювати інтегральне визначення.

Отже, функції держави – це основні напрями і види діяльності держави, які відображають її мету, сутність і соціальне призначення та

об'єктивно зумовлені її завданнями на конкретному історичному етапі розвитку.

Історія перших спроб виокремити та класифікувати функції держави сягає часів Стародавніх Греції та Риму. За тих часів теоретичні уявлення про державу були більш подібними до принципів існування сім'ї, а стародавня держава, попри всю свою прогресивність як для того часу, не мала жодного уявлення про особисті права, оскільки це значно звужувало б права і можливості держави. Як убачається з опису Т. Моммсенем [192, с. 43–47] тогочасних реалій, римляни були надзвичайно інтегрованою спільнотою, існувала чітка субординація індивідуума в державі.

Ідеальна республіка Платона – та, в якій всі події й вчинки у житті громадянина відбуваються за чіткими приписами, створеними державою. Вагомим аргументом проти подібних соціалістичних поглядів Платона Аристотель вважав те, що побудова держави на подібних засадах була б нерозсудливим вчинком, адже населення стало б незаможним та нещасним. Варто зазначити, що Аристотеля жодним чином не хвилювало наділення влади в такій державі надзвичайно широким обсягом функцій.

Доволі вдало, на нашу думку, характеристику і класифікацію функцій держави дав наприкінці XIX ст. М. М. Коркунов. І хоча сам термін «функції» у своїй роботі автор не використовує, водночас з погляду сьогодення через цілі, завдання та інтереси тогочасної держави розкриваються основні напрями і види діяльності, які вона здійснює в межах існуючої території і за її межами – тобто зовні. Таким чином, спостерігаємо своєрідну класифікацію напрямів діяльності держави – внутрішні й зовнішні [56, с. 58–62].

Автори сучасних класифікацій функцій держави використовують різноманітні критерії, однак у своїй більшості вони виділяють дві основні групи функцій – внутрішні та зовнішні [137, с. 51; 147, с. 62–63; 43, с. 162–164]. Критерієм такої класифікації є спрямованість функцій держави. Хоча цілком зрозуміло, що можна класифікувати функції держави й за іншими

критеріями. Наприклад, виходячи із видів діяльності держави, виділяють загальносоціальні функції (економічна, соціальна, підтримання правопорядку, сприяння зростанню освіти, науки, культури) [148, с. 145–146], за способами діяльності виділяють законодавчу, виконавчу (управлінську), судову, правоохоронну, інформаційну функції [137, с. 51]. Характер державного ладу також відображається у функціях (діяльності) держави (вони опосередковують собою суть, тип, природу і призначення держави). Тому Конституція України, визначаючи державний лад, закріплює поряд з механізмом держави також її основні функції. Ці (основні) функції держави закріплюються як безпосередньо, так і опосередковано, маючи до того ж далеко не однакову назву: «зміст і спрямованість діяльності держави» «обов'язок держави» (ст. 3), «здійснення державної влади» (ст. 6), «державне забезпечення, піклування» (статті 11, 12, 13); «найважливіші функції держави» (ст. 17) тощо [43, с. 160].

Однак ми вважаємо, що незалежно від обраного критерію класифікації функцій, їх каталогу та кількості всі свої функції держава здійснює в межах власної території й за її кордонами. Тому основними, найбільш універсальними є внутрішні й зовнішні функції держави.

Основні функції – найбільш загальні, найважливіші напрями діяльності держави по здійсненню корінних стратегічних завдань і цілей, що постають перед нею в конкретний історичний період. Цілком зрозуміло, що зазначена проблема була предметом розгляду головним чином представників науки теорії держави і права. Огляд досягнень юридичної науки підтвердив гіпотезу про те, що дослідженню основних функцій держави приділялася значна увага [147; 73; 138].

Зокрема, науковці виділяють *ряд загальних рис*, притаманних основним функціям держави. По-перше, в них найбільш виразно проявляється політична і загальнолюдська сутність держави, її соціальне призначення. Достатньо зіставити, наприклад, такі напрями діяльності держави, як, з

одного боку, налагодження засобів зв'язку, забезпечення ремонту і будівництва доріг, роботи транспорту, участі в міжнародних конвенціях по захисту рослин від хвороб, боротьба з епідеміями та ін., з другого – економічна, соціальна діяльність держави, здійснювана нею охорона прав і свобод громадян, усіх форм власності, правопорядку, оборона країни та ін.

По-друге, на відміну від численних функцій держави, що здійснюються, як правило, спеціально призначеними для цього органами (наприклад, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, вища освіта, фінансова діяльність, дипломатія, зовнішня торгівля і т.п.), основні функції стосуються діяльності держави в цілому, здійснюються, хоча і різною мірою, всіма або багатьма ланками державного апарату, що становить для них основний, головний зміст існування.

По-третє, з погляду свого змісту та структури основна функція має комплексний, збірний характер, що вимагає, особливого підходу, системного аналізу. Вона втілює зосередження зусиль держави на одному з вирішальних, генеральних, стратегічних напрямів її внутрішньої або зовнішньої діяльності. Її об'єктом є широке коло наділених певною схожістю суспільних відносин у певній великій сфері соціального життя.

Відповідно до цього основні функції держави охоплюють, групують за найбільш важливими напрямами державного впливу на суспільні відносини, що не виключає наявності великої кількості інших її функцій, які мають назву неосновних функцій. Останні, являючи собою складові структурні частини основних функцій, є напрямами діяльності держави для виконання її завдань у конкретній, і в цьому сенсі, більш вузькій сфері суспільного життя.

Необхідно пам'ятати, що термін «неосновні функції» є умовним. Його вживання є правомірним лише тією мірою, якою допомагає виокремити із великої кількості різних державних функцій більш широких за обсягом та загальних за змістом основних функцій держави [147, с. 62–63].

Основними суб'єктами відносин, пов'язаних із реалізацією функцій держави, є держава загалом, суб'єкти федерації (якщо держава федеративна), органи державної влади та інші суб'єкти держави, складові її механізму. Відповідно розрізняють загальнодержавні функції, функції суб'єктів федерації, органів державної влади та ін.

Основними об'єктами діяльності держави є сфери її діяльності, зокрема політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна та зовнішня. Відповідно до них розрізняють такі функції держави, як політична, економічна, соціальна, культурна (духовна), екологічна та зовнішня (зовнішні). Ці функції умовно називаються об'єктними функціями. Такий погляд на наведені функції домінував у всій соціалістичній правовій науковій літературі і ці (об'єктні) функції вважалися практично єдиними функціями соціалістичної держави. Щоправда, вони поділялись на внутрішні й зовнішні та мали відповідно до етапів розвитку держави різні кількість і назви. Зокрема, серед внутрішніх функцій розрізнялись, принаймні останнім часом, такі функції, як господарсько-організаторська, культурно-виховна, соціальна, правоохоронна тощо [43, с. 161–162]. М. М. Марченко також виділяє функцію «забезпечення благополуччя суспільства» [37, с. 640]. Л. А. Морозова зараховує до функцій сучасної Російської держави «забезпечення народовладдя», вбачає основне призначення такої функції у здійсненні державою за допомогою представницьких та інших органів влади волевиявлення народу з приводу керівництва суспільством [70, с. 103–104]. У свою чергу, М. Й. Байтін та І. М. Сенякін розглядають забезпечення народовладдя, розвиток демократії як одну з основ конституційного ладу, один із основних принципів організації та діяльності Російської Федерації [147, с. 64].

Дослідженню особливостей функцій періоду існування радянської держави вітчизняними науковцями приділялася значна увага. Зокрема, як зауважував В. Ф. Погорілко, серед зовнішніх функцій держави розрізнялись:

захист, оборона Вітчизни, боротьба за мир і мирне співіснування держав з різним соціальним ладом, функція взаємодопомоги і братерського співробітництва з державами соціалістичної співдружності тощо[43, с. 162–164]. Назви функцій свідчили значною мірою про пониження ролі держави і перекручення фактичного змісту її діяльності.

У зв'язку з тим фактом, що політична функція держави називалась «правоохоронною», вчений зробив висновок, що тим самим держава відсторонювалась від вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, від творчої, позитивної діяльності. Їй відводилась у політиці переважно роль охоронця державного і суспільного ладу та інших інститутів. Зовнішня діяльність держави, навпаки, гіпертрофувалась, перебільшувалась (складалась з чотирьох–п'яти зовнішніх функцій відповідно до основних сфер зовнішньої, міжнародної діяльності). Щодо зовнішніх функцій, то вони практично не визнавались за союзними республіками. Республікам відводилась допоміжна роль у здійсненні цих функцій.

За чинною конституцією, Україна здійснює цілісну, повноцінну систему об'єктних (внутрішніх і зовнішніх) функцій. Це такі функції, як політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна і т.п. Найбільш рельєфно в Конституції закріплюється політична функція (статті 1, 5, 6, 15, 36, 39, 85, 102, 106, 116 та ін.)[43, с. 162–164].

У даному дослідженні основний акцент робиться саме на класифікації функцій держави залежно від сфер (об'єктів) її діяльності на внутрішні і зовнішні, і, зокрема, здійсненні державою її зовнішніх функцій.

Розгляд питання про основні функції держави вимагає відповіді й на питання про їх взаємодію з її завданнями та принципами діяльності. Російські дослідники [147] зауважують, що завдання і функції держави – явища співвідносні, тісно взаємопов'язані, але не тотожні. Їх не можна ні протиставляти, ні ототожнювати. У завданнях держави визначається її соціальне призначення, історична місія в той чи інший історичний період.

Завдання держави мають засадове значення щодо її функцій, є їх найближчою безпосередньою передумовою. У завданнях концентрується та викривляється вплив економіки та політики на розвиток функцій держави. У свою чергу, функції держави являють собою засіб реалізації, виконання її завдань. Завдання держави втілюються в життя за допомогою здійснення її функцій.

Не варто також об'єднувати функції держави з принципами її формування та діяльності[147, с. 63–64]. В. Є. Чиркін на цьому питанні спиняється спеціально і доволі докладно аналізує чинні конституції держав різних форм правління, державного ладу та устрою. Зокрема, автор акцентує увагу на великому переліку заходів і директивних принципів, цілях політики держави країн тоталітарного соціалізму і деяких країн, що розвиваються [161, с. 127], які, на нашу думку, відношення до функцій держави не мають.

Проблема цілісності й повноти закріплення та здійснення державою системи об'єктних – внутрішніх і зовнішніх – функцій вельми багатопланова. Першочерговим тут є питання доцільності й необхідності безпосереднього закріплення в законодавстві об'єктних функцій держави як її основних функцій.

У конституціях більшості країн ці функції передбачаються і визначаються також опосередковано: шляхом закріплення політичної, економічної та інших систем або основ суспільства і держави та відповідних функцій і повноважень органів державної влади.

Відсутність у конституції цілісного, системного визначення економічних, соціальних, культурних та інших основ держави й суспільства і тим самим їх функцій – прямо чи опосередковано – може істотно знизити відповідальність держави за здійснення її головних функцій, а саме: внутрішніх і зовнішніх об'єктних функцій, принизити її роль та значення і тим самим об'єктивно спонукати до виникнення нових соціальних інститутів.

За способами діяльності держави розрізняють такі її функції, як законодавча, виконавча і судова, які умовно називають владними (організаційними, технологічними чи процесуальними) функціями. Зазначимо, що тривалий час ці «владні» функції держави – законодавча, виконавча і судова – розглядались лише як форми здійснення інших функцій держави, зокрема її основних внутрішніх і зовнішніх функцій, до яких зводилась вся система функцій радянської соціалістичної держави і соціалістичної держави взагалі. Натомість у західній науковій правовій і політологічній літературі «владні» («технологічні») функції розглядались як практично єдині або принаймні головні функції держави, до яких іноді додавали споріднені з ними функції – фінансову, військову, дипломатичну тощо. Нині ці розходження переважно подолано[43, с. 162–167].

Е. Джюетт, підтримуючи позицію більшості англomовних науковців щодо здійснення влади за допомогою трьох основних функцій – законодавчої, виконавчої і судової, також зауважує: «Для ефективної реалізації сили всього людства для захисту прав індивідуума необхідно закріпити та чітко визначити в органічних законах або в конституції повноваження трьох взаємопов'язаних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової... – разом з такими обмеженнями та деклараціями прав, які можуть бути необхідними для захисту індивідуальних прав від посягання з боку влади»[185, с. 5]. Таким чином, функції держави можна поділити на основні й неосновні.

Як відомо, функції держави реалізує система органів державної влади, які, у свою чергу, виконують свої, властиві саме їм, різноманітні функції. Ці функції залежно від статусу того чи іншого державного органу, його місця в державному механізмі, форм і способів реалізації доволі різноманітні. Однак їх природа однакова – вони похідні від функцій держави. Ефективність здійснення своїх функцій кожною державою залежить від різних внутрішніх, національних і зовнішніх, міжнародних чинників[168, с. 313]. Основними

формами реалізації функцій держави, на думку С. А. Авакьяна, є правотворча, правозастосовна, наглядова та правоохоронна діяльність держави[37, с. 640].

Найпоширенішим у науковій літературі є визначення правового статусу як юридичного закріплення особи в суспільстві, проте єдності думок з даного питання немає. А. В. Малько визначає правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [147, с. 397]. Водночас Н. М. Оніщенко дотримується іншого погляду, зокрема, що правовий статус є системою законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [74, с. 366]. Прихильником більш комплексного підходу до дослідження правового статусу є В. М. Корельський. Зокрема, науковець відзначає, що, по-перше, правовий статус має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо. По-друге, правовий статус відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин. По-третє, він не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності, в необхідних випадках без правових гарантій. По-четверте, категорія «правовий статус» визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів для їх удосконалення [146, с. 549]. Подібною позиції дотримується й Г. А. Борисов, водночас зазначаючи, що дана категорія характеризується ще й цілісністю, чіткою структурованістю, визначеним порядком взаємодії її компонентів [59, с. 129].

Вдале інтегральне визначення правового статусу, на нашу думку, наводить А. В. Панчишин, а саме, вчений розглядає дане поняття як

багатоаспектну, комплексну, універсальну категорію, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [110, с. 95].

Важливе значення для виконання задач даного дисертаційного дослідження має вивчення правового статусу держави. Як зазначає О. Ф. Скакун, правовий статус держави реалізується двома системами: системою внутрішньодержавного права та системою міжнародного права. Це зумовлено передусім тим, що держава є суверенною особою, що офіційно представляє суспільство як усередині країни, так і за кордоном, у взаєминах з іншими державами [138, с. 377–382].

Окрім того, держава має загальний і конкретний правовий статуси. Перший визначається нормами основного закону в системі національного права та міжнародно-правовими нормами, однаковими для всіх членів міжнародного співтовариства. З огляду на те, що держава як суб'єкт міжнародного права створює його норми і принципи, вона наділена загальним міжнародно-правовим статусом. Конкретний правовий статус визначається усім спектром конкретних правовідносин, учасником яких є держава як зовні, так і всередині країни.

Конкретні правовідносини, в які вступає держава як усередині країни, так і на міжнародній арені, виникають, змінюються та припиняються, що спричиняє виникнення, зміну та припинення конкретного правового статусу держави. Правове становище держави можна змалювати як суму її загального (внутрішньодержавного і міжнародного) і конкретних правових статусів, що виникають у неї як у суб'єкта правовідносин [138, с. 377–382].

У науковій літературі виокремлюють декілька видів правових статусів. За характером (змістом) правовий статус класифікують на:

- загальний (конституційний). Він визначається конституцією і не залежить від певних поточних факторів, є рівним, єдиним і стабільним для

всіх суб'єктів. Зміна цього статусу залежить від волі законодавця, а не від бажання конкретного суб'єкта. Даний статус є базовим, вихідним для решти статусів, тому він не повинен враховувати багатоманітності суб'єктів права, їх особливостей та специфіки. Він визначає ступінь демократичності та соціальне призначення держави;

- спеціальний (родовий) статус відображає особливості правового становища певних суб'єктів або їх категорій. Він базується на загальному, хоча докладніше характеризує доповнюючі права, обов'язки та пільги, передбачені законодавством для певної категорії суб'єктів;

- галузевий статус характеризує особливості прав та обов'язків суб'єктів стосовно певної сфери суспільних відносин. Він конкретизує загальний статус нормами галузевого законодавства. Це надає можливість виділити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та інші статуси;

- індивідуальний статус фіксує можливості та обов'язки конкретного суб'єкта. Він є сукупністю персоніфікованих прав та обов'язків, є динамічним та змінюється відповідно до змін у житті суб'єкта [110, с. 97].

З аналізу наукової літератури вбачається, що до структури правового статусу особи як інтегрованого поняття належать: правові норми, якими визначено статус; основні права й обов'язки, свободи та законні інтереси; правові принципи; правосуб'єктність; громадянство; юридична відповідальність; гарантії прав і свобод; правовідносини, що стосуються статусу.

Не викликає сумніву теза О. Ф. Скакун щодо того, що визначеність і стабільність правового статусу держави, врегульованого нормами внутрішньодержавного права, позитивно впливає на її міжнародно-правовий статус, створює авторитет, відкриває широкі можливості для співробітництва з іншими державами [138, с. 377–382].

Необхідно також враховувати, що правовий статус державних органів як суб'єктів правовідносин на відміну від індивідуальних суб'єктів обмежується цілями і завданнями, заради яких вони створюються.

Специфіка виконання повноважень державними органами полягає в тому, що вони діють у підсистемі публічного права (конституційне, адміністративне право), для якого характерним є імперативний метод – юридичної субординації й підпорядкованості. З одного боку, це питання компетенції державних органів і посадових осіб, які мають правомочності на видання в односторонньому порядку індивідуального розпорядження з визначенням прав і обов'язків підпорядкованих і підзвітних осіб; а з другого – питання пасивної правосуб'єктності підпорядкованих і підзвітних осіб, їх обов'язків і відповідальності. Воля підлеглих не є визначальною для індивідуального акта, що видається[138, с. 377–382].

Водночас у науковій літературі звертається увага на те, що найважливішою ознакою органу держави є наявність у нього компетенції – владних правомочностей (сукупності прав і обов'язків) певного змісту та обсягу. Компетенція зумовлена предметом відання, тобто конкретними завданнями і функціями. Реалізація органом держави своєї компетенції – це не тільки його право, а й обов'язок. Згідно зі своєю компетенцією орган держави володіє владними повноваженнями, які виражаються: а) у можливості видавати обов'язкові до виконання правові акти; б) у забезпеченні виконання правових актів органів держави шляхом застосування різних методів, у тому числі методів примусу[145, с. 156–157].

Деякі науковці зазначають, що компетенція – сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходів відповідальності тощо [1, с. 196].

Близьким за своїм значенням до терміна «компетенція» є поняття «повноваження». Повноваження – сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [167, с. 590].

Значну увагу в своїх працях вивченню владних повноважень приділяє О. Ф. Скакун, зазначаючи, що вони складають юридичні права для здійснення державних функцій (щодо об’єктів управління) та юридичні обов’язки, що на них покладаються (перед державою). Тут права – можливості щодо виконання покладених функцій – збігаються з обов’язками – необхідністю (повинністю) стосовно держави і зливаються в єдину правову категорію повноважень [138, с. 377–382].

У науковій літературі також наголошується, що особливість використання права державними органами і посадовими особами (суб’єктами публічного права) в тому, що для досягнення поставленої перед ними мети вони зобов’язані використовувати надані їм права, нерідко іменовані «правомочності» (правообов’язки)[144, с. 417–418].

З огляду на зазначене вище необхідно виокремити основні тези, що мають значення для розуміння сутності конституційно-правового статусу. По-перше, у літературі аргументовано наведено точку зору, що правовий статус встановлює характер і принципи взаємодії суб’єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов’язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб’єкта в системі правовідносин. По-друге, правовий статус державних органів розглядається як система правових норм, що спрямовані на реалізацію цілей і завдань, заради яких створюються такі органи, а також на відміну від індивідуальних суб’єктів обмежується такими цілями і завданнями. По-третє, *конституційно-правовий статус державних органів розглядається як система правових норм (конституційного законодавства та міжнародно-правових актів), якими визначено*

правосуб'єктність та принципи функціонування державних органів, їх права та обов'язки, а також завдання і цілі, заради яких створюються такі органи. По-четверте, ототожнюються поняття «компетенція» та «повноваження» (при цьому поняття «компетенція» та «повноваження» зазвичай розглядають як сукупність прав і обов'язків). По-п'яте, поняття «повноваження» розглядається ширше, ніж поняття «компетенція» (при цьому поняття «повноваження» розглядають як сукупність їх прав і обов'язків).

Включення до конституцій спеціальних норм про завдання, цілі й напрями діяльності держави може мати позитивне значення для орієнтації державних органів, а також громадських організацій, установ, громадян. Однак переважно вони являють собою скоріше надто загальні декларації. Забезпечити їх застосування тими чи іншими органами держави (передусім вищими органами) в кожному окремому випадку могли б суди, включені, як зазначалось, у багатьох країнах до розділів про директивні принципи державної політики, згідно з самими текстами конституцій (наприклад, Індії 1950 р.) і тлумаченням верховних судів, не підлягають примусовому виконанню за допомогою судових рішень. Вони мають лише орієнтуюче значення для уряду та інших органів держави[143, с. 424–425].

Здійснення функцій держави забезпечується насамперед її організаційним механізмом, складовими якого є органи державної влади, бюджетна, грошова і банківська системи, управління територіями, збройні сили, митні органи, органи місцевого самоврядування тощо. Правовою основою здійснення функцій держави в Україні є Конституція, закони та різноманітні підзаконні акти, міжнародні договори та інші загальновизнані джерела права.

Поняття функцій держави і функцій державних органів увійшли до лексикону вітчизняної державознавчої науки ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму[169, с. 51]. Широко використовувались вони і в

радянській теорії держави та права, і як результат привели у 1970-х роках до широкої наукової дискусії[160, с. 7; 8, с. 190–191; 79, с. 8–13].

Як зазначає О. В. Совгіря, *функції органу державної влади* визначають напрями, сфери діяльності державного органу, ототожнюючи при цьому поняття «орган державної влади» та «державний орган»[47, с. 251].

О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін відмічають, що на сьогодні в юридичній науці переважає думка, згідно з якою *функціями органів державної влади* є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави.

Деякі вчені також зазначають, що функції органів публічної влади щодо функцій держави мають похідний характер, вживаючи при цьому поняття «орган публічної влади» та «державний орган» як тотожні[22, с. 44].

З огляду на наведене вище *функції державних органів – це основні напрями діяльності таких органів, через здійснення яких органи державної влади реалізують функції держави*. Цей взаємозв'язок відображено на *рисунку 1*.



Рисунок 1. Функції держави реалізуються за допомогою здійснення функцій її органів

Розмежування завдань, функцій і повноважень органів державної влади дає змогу визначити місце кожного державного органу в системі державного механізму і його діяльність у реалізації основних функцій держави. Як зазначає О. В. Совгиря, функції визначають напрями, сфери діяльності державного органу, а повноваження показують, що конкретно орган може або повинен робити щодо певного предмета відання [47, с. 251]. В. В. Кравченко підкреслює, що правами та обов'язками (повноваженнями) орган державної влади наділяється законом не взагалі, а стосовно його предметів відання, тобто лише для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Окрім того, вчений зазначає, що своє юридичне вираження державно-владні повноваження органу отримують у його компетенції [58, с. 227–232].

Щодо елементів компетенції органу державної влади в юридичній літературі сформувалася низка різноманітних підходів. Одні вчені до

компетенції органу відносять його підвідомчість і повноваження[169, с. 51–56], інші – предмети відання, юридично встановлені повноваження, права та обов’язки[40, с. 114] або лише визначені конституцією чи законом повноваження органу.

Як убачається з аналізу літератури з державного управління і державного будівництва та місцевого самоврядування, науковці також оперують поняттям «орган публічної влади», яке ототожнюється з поняттям «державний орган»[169, с. 51–56].

Повноваженнями органу публічної влади вчені визначають «конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права та обов’язки» [22, с. 46]. Також відзначається, що значна частина прав органу державної влади є водночас і його обов’язками[47, с. 251].

Як зазначає С. Г. Серьогіна, функції органів публічної влади – це об’єктивно зумовлені основні напрями їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади[22, с. 44].

Узагальнюючи зміст джерел з досліджуваного питання, варто підкреслити, що функції органів публічної влади співвідносяться з їх повноваженнями як загальне і конкретне. 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. На відміну від функцій повноваження формулюються якомога більш конкретно, що дає змогу, по-перше, чіткіше визначити правовий статус окремого органу в системі органів публічної влади, по-друге, сформувати певний правовий порядок реалізації функцій держави[22, с. 44–46].

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.

Як зазначають О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін, ще класики дореволюційної юридичної науки Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст. (В. В. Івановський, А. С. Алексєєв, М. М. Коркунов, Ф. Ф. Кокошкін та ін.) особливо підкреслювали неприпустимість змішування функцій державної влади з її завданнями, що впливають з мети держави [169, с. 51–56]. Так само необхідним є розмежування функцій і завдань органів державної влади, які є однією зі складових механізму держави, а відповідно і однією зі складових механізму реалізації державної влади. З огляду на це завдання державного органу зумовлюються метою його створення та діяльності. Окрім того, наприклад, у п. 3 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96[91], наведено перелік функцій міністерства, у підпункті 21 якого вказано, що «міністерство здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань». Отже, нормативно закріплено, що функції одного з органів державної влади впливають з його завдань.

Враховуючи зазначене, можна сформулювати визначення завдань органів державної влади, функцій органів державної влади та повноважень органів державної влади.

Завдання державного органу – це основні загальні напрями його діяльності, які зумовлені метою, цілями та призначенням відповідного органу, реалізація яких може забезпечуватися за допомогою здійснення як однієї, так і декількох функцій органу державної влади.

Функції державного органу – це основні напрями або сфери здійснюваної ним діяльності, що впливають з покладених на нього завдань та забезпечуються наданими йому повноваженнями.

Повноваження державного органу – конкретні права або обов’язки органу стосовно чітко визначеного кола питань, які належать до його компетенції, та надані органу державної влади для забезпечення реалізації його функцій та виконання поставлених перед ним завдань.

Враховуючи наведені вище визначення, вбачаємо за можливе відобразити взаємозв’язок між досліджуваними термінами так (рис. 2).

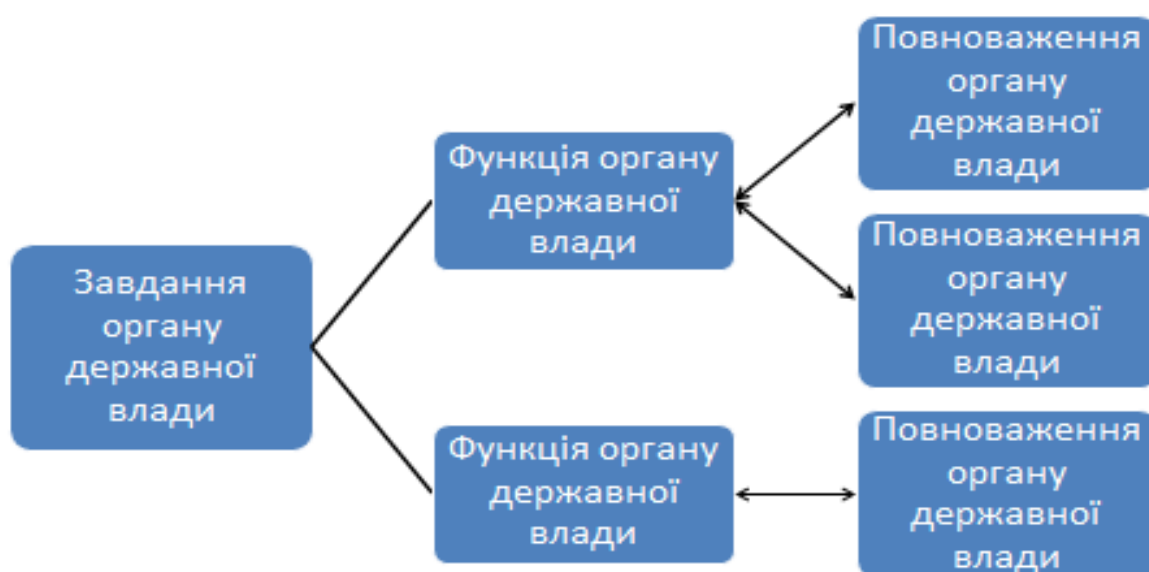


Рисунок 2. Взаємозв’язок між завданнями, функціями і повноваженнями органів державної влади

Отже, функції держави і функції органів держави слід розглядати як самостійні, однак взаємопов’язані категорії, що забезпечують досягнення основних, найважливіших цілей і завдань держави загалом.

Таким чином, аналіз існуючої теоретичної думки і позицій науковців дає підстави дійти висновку, що будь-яка держава в силу своєї природи і призначення ставить перед собою конкретні завдання, досягнення яких

відбувається через реалізацію різноманітних функцій. Зазначені функції прийнято називати основними, і їх реалізація відбувається в межах території даної держави і за її кордонами, або, як зазвичай їх називає наука загальної теорії держави і права, – внутрішніми і зовнішніми функціями. Оскільки держава являє собою доволі складну суспільно-політичну побудову, то всі функції держави реалізує система органів державної влади (державних органів), які, у свою чергу, мають свої, властиві саме їм (у силу статусу, компетенції, повноважень) функції. Тобто той чи інший державний орган при виконанні будь-якої основної функції держави реалізує, зокрема, свої власні, притаманні саме цьому органу функції.

Функція держави, її зміст і сутність – доволі складна і багатопланова категорія, яка нерозривно пов'язана з такими елементами, як завдання, цілі, статус, повноваження, діяльність. Тому, з одного боку, ефективність реалізації тієї чи іншої функції безпосередньо пов'язана насамперед із повноваженнями відповідного органу. А з другого боку, саме повноваження органу зумовлюють персоніфікацію функції.

У науковій літературі на сьогодні визнано, що функції держави, опосередковуючи її діяльність, відображають основні напрями або види її діяльності, в яких отримують вираз її суть і призначення, завдання та цілі. Існує низка класифікацій функцій держави, серед яких однією з найпоширеніших є розподіл функцій залежно від спрямованості на внутрішні та зовнішні.

Внутрішні функції спрямовані на вирішення внутрішніх завдань держави, вказують на ступінь активності її впливу на суспільство, а зовнішні – на участь у міжнародно-правових відносинах у всіх їх проявах. Внутрішні і зовнішні функції тісно пов'язані між собою, взаємодіють і взаємодоповнюють одна одну[148, с. 151].

Цілком закономірно, що на перелік і сутність зовнішніх функцій держави впливає певний історичний період, конкретний стан розвитку

політичної системи тієї чи іншої держави, завдання і цілі, сутність і напрями внутрішньої політики, рівень економічного, демократичного, соціального, культурного та ін. становища держави, що суттєво відбивається на авторитеті держави на міжнародній арені, ставленні до даної держави міжнародного співтовариства. У сукупності перелічені фактори визначають сутність і обсяг зовнішніх функцій держави і, врешті решт, – систему органів державної влади, які відповідно до визначеного чинним законодавством статусу наділяються, у свою чергу, відповідними функціями і повноваженнями.

У сучасних умовах міжнародне життя і міжнародні відносини набули багатовекторного характеру і надзвичайної інтенсивності та спрямованості. Якщо до недавнього часу міждержавні відносини зосереджувались головним чином на відносинах фінансово-економічного, торговельного, військового, соціального, культурного та іншого характеру, то за останні роки надзвичайно великий вплив на міжнародне життя справляє фактор наявності ряду інтеграційних утворень, насамперед Європейського Союзу. Зазначене, безперечно, впливає на обсяг і зміст зовнішніх функцій держави, що потребує особливої уваги.

Вище ми зазначали, що питання сутності, змісту, поняття функцій держави та її органів є предметом розгляду, головним чином, науки теорії держави і права. Однак аналіз Основного Закону – Конституції України, конституцій зарубіжних держав, міжнародно-правових джерел, які відповідно до ст. 9 Конституції України є складовою національного законодавства України, дає підстави зробити висновок, що наука теорії держави і права не повною мірою відображає функціональне призначення держави загалом і нашої держави зокрема. Попередньо згадана галузь знань зосереджується більшою мірою на теоретико-правовому аналізі, системному дослідженні функцій держави, не враховуючи разом з тим повного переліку передбачених у законодавстві функцій, завдань, на виконання яких вони

спрямовані, а також повноважень, що забезпечують виконання основних напрямів діяльності держави.

Незважаючи на достатньо велику кількість функцій держави, ми дотримуємось думки про те, що всі ці функції держава реалізує на своїй території чи за її межами, або є носієм внутрішньої і зовнішньої функцій. Як зазначає О. М. Андрусенко, своєрідною позицією, яка визнає існування єдиної зовнішньої функції держави, є концепція, яка отримала назву мінімуму державних функцій, її прихильники – Ц. Ціємбінський та Г. Анталффі (Gyorgy Antalffy) вважають, що держава здійснює лише дві функції, покликані забезпечити її існування й розвиток, – внутрішньополітичну й зовнішньополітичну. Таким чином, ці дві функції є мінімумом функцій держави, оскільки апріорі не може існувати держава, яка не спроможна підтримувати певний внутрішній політичний порядок та забезпечити захист цього порядку від нападу агресивних сусідів. Теоретичним підґрунтям концепції мінімуму державних функцій є, зокрема, теза про нерозривну єдність та спільну природу зовнішньої та внутрішньої діяльності держави[24, с. 44]. Такий підхід видається доволі обґрунтованим, і саме на зовнішній функції ми зосереджуємо свою увагу надалі.

Доволі повно визначено в Конституції України зовнішню функцію держави: оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності (ст. 17), а також зовнішньополітичну (ст. 18) й зовнішньоекономічну функції, функцію культурного співробітництва (гуманітарну функцію) тощо[43, с. 162–164].

Не викликає сумніву той факт, що вирішальним фактором у формуванні та здійсненні функцій будь-якої держави є її суть, а зовнішні функції є логічним продовженням напрямів діяльності держави всередині країни. Тобто якщо пріоритетними напрямами для держави є економічне зростання, покращення і стабілізація екологічної ситуації всередині країни, надання можливостей для отримання сучасної освіти своїм громадянам та

розвиток науки тощо, то ці аспекти неодмінно позначатимуться на її стосунках із зовнішнім світом.

Визначення каталогу зовнішніх функцій нашої держави набуває теоретичної і практичної значущості, особливо з урахуванням перехідного періоду й актуалізації її зовнішньополітичної діяльності. Зовнішні функції найбільш виразно і яскраво віддзеркалюють сутність і спрямованість зовнішньої політики держави.

Зовнішня політика – система цілей, а також методів і засобів їх досягнення тією чи іншою державою в її міжнародних відносинах, є продовженням внутрішньої політики. Здійснюються відповідні функції переважно через органи держави і найчастіше під цими органами розуміють дипломатичні представництва та консульські установи, статус і діяльність яких є предметом розгляду науки міжнародного публічного права і тому їх відносять до органів спеціального призначення[13, с. 321]. Зовнішні функції держави спрямовані на реалізацію її зовнішньої політики в процесі зовнішніх зносин між суб'єктами міжнародного права. Водночас органом спеціального призначення держави, до компетенції якого належить здійснення зовнішньої політики, також визначають (крім посольств і консульств) зовнішньополітичне відомство, яке найчастіше очолюється міністром закордонних справ. У різних державах відповідний орган має історично сформовану назву, зокрема: в державах колишнього СРСР і нині в Україні це Міністерство закордонних справ, у США – Державний департамент, у Франції – Міністерство зовнішніх зносин, у Швейцарії – Політичний департамент, у Аргентині – Міністерство зовнішніх зносин і культури, у Лівії – Народне бюро із зовнішніх зв'язків тощо. Однак такий підхід, тобто розгляд реалізації зовнішньої функції держави системою органів спеціального призначення, не повною мірою відображає зовнішню функцію держави і всю палітру її реалізації, і тому, на нашу думку, є однобічним і помилковим.

Правові основи зовнішньої політики України закладені в Конституції України та Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Зі змісту наведених актів випливає, що їх реалізація здійснюється через низку функцій і певною системою державних органів, перелік яких не обмежується органами спеціального призначення.

Для визначення системи державних органів щодо реалізації зовнішніх функцій, їх статусу і повноважень необхідно, на нашу думку, насамперед визначитись із каталогом зовнішніх функцій нашої держави. Підґрунтям для подібного аналізу та практичних напрацювань і висновків є загальнотеоретичні положення науки держави і права, науки конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, міжнародного публічного права, а також Конституція України, конституційне та поточне законодавство нашої держави.

До зовнішніх функцій держави О. Ф. Скакун, наприклад, відносить: 1) політичну; 2) економічну; 3) екологічну; 4) культурну (гуманітарну); 5) інформаційну; 6) оборону держави; 7) підтримання світового правопорядку[137, с. 52–53]. Деякі дослідники зараховують до зовнішніх функцій передусім функції оборони країни від зовнішніх загроз, підтримання міжнародного миру, економічного співробітництва[149, с. 88]. У складі єдиної зовнішньої функції М. І. Піскотін виокремлює два основних аспекти: оборону держави та діяльність з організації економічних, політичних та культурних зв'язків з іншими державами[77, с. 99]. Цілком зрозуміло, що наведений перелік функцій не є вичерпним, і саме групування їх не відображає значущості (важливості) тієї чи іншої функції. До даного переліку можна було б додати ще одну функцію, яку визначаємо на основі ст. 11

Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»[92], а саме – інтеграційну.

Всі наведені функції забезпечують зовнішньополітичний курс, мають однакове значення для держави і ніякою мірою та чи інша функція не має пріоритету стосовно інших. Вони органічно доповнюють одна одну і здійснюють взаємовплив, однак є функції, які мають (умовно кажучи) первинну природу й об'єктивний історичний характер. З урахуванням наведеного і спираючись на накопичений нашою державою міжнародно-правовий досвід, можемо сформулювати такий каталог зовнішніх функцій України.

Центральною ланкою, ключовою, доленосною функцією держави ми вважаємо найбільш сталу і таку, без якої неможливі міжнародно-правові відносини – політичну (або дипломатичну). Будь-які контакти міжнародно-правового характеру стають реальними і конкретними тільки за умов активної діяльності представників зовнішньополітичного відомства – Міністерства закордонних справ України. У п.1 Положення про Міністерство закордонних справ України (МЗС України)[114] прямо зазначається, що «МЗС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України». Саме це відомство як складова державного механізму робить найперші кроки в реалізації і виконанні всіх зовнішніх функцій держави, що спрямовані на визнання нашої держави іншими, її участь у договірному процесі, ведення переговорів щодо встановлення дипломатичних, консульських, торговельних та інших відносин, налагодження відносин із міжнародними організаціями і міжнародним співтовариством в усіх сферах економічного, соціально-культурного, науково-технічного характеру та ін. Це відомство також забезпечує функціонування дипломатичних і консульських представництв і установ, постійних представництв при міжнародних організаціях, проводить

відповідну кадрову політику і виступає своєрідним центром всієї системи органів зовнішніх зносин, яка розглядатиметься трохи нижче.

Надзвичайно важливою і необхідною зовнішньою функцією держави є її оборона. Зазначена функція має доволі широке тлумачення й охоплює не тільки «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки» (ст. 17 Конституції України), а й зміцнення обороноздатності, реформування Збройних Сил України (ст. 6 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»), захист країни від нападу ззовні. Проявами цієї функції є збройний захист цілісності і недоторканності власної території, виконання міжнародних зобов'язань. Зазначена функція має чи не найбільше значення впродовж всього існування держави. Робота по обороні країни може здійснюватися за різними напрямками: вироблення оборонної стратегії, зміцнення збройних сил, відбиття агресії, охорона державних кордонів. Ця функція є найважливішим напрямом діяльності держави тому, що вона спрямована на захист мирної праці, суверенітету та територіальної цілісності держави. До змісту цієї функції слід включити зобов'язання нашої держави, що випливають із таких загальновизнаних принципів міжнародного права, як принцип незастосування сили або погрози силою і принцип мирного врегулювання спорів. Зокрема, це стосується положень про утримання: від погрози силою або її застосування з метою порушення державних кордонів іншої держави; організації або заохочення організації іррегулярних сил або збройних банд, у тому числі найманців; організації, підбурювання, надання допомоги або участі в актах громадянської війни або терористичних актах в іншій державі [68, с. 94–97]. Важливість цієї функції полягає також у тому, що, забезпечуючи прогнозованість мирного існування держави, створюються найсприятливіші умови для виконання і реалізації всіх інших зовнішніх функцій – економічної і культурної (гуманітарної).

Економічна функція має надзвичайно велике значення як для визначення становища України в світі, зокрема, на світовому торговельному ринку, так і для економічного розвитку і процвітання суспільства загалом. Саме реалізуючи цю функцію, держава підтримує заплановані темпи розвитку економіки, забезпечує всі її галузі необхідними видами сировини, обладнанням тощо, що стає можливим через налагодження і підтримання торгово-економічних і торгово-технічних відносин з провідними державами світу. Реалізація даної функції забезпечує розвиток ділового партнерства і співробітництва в економічній і матеріально-технічних сферах, сприяє інтегруванню нашої держави у світову економіку.

Культурна (гуманітарна) функція держави спрямована на встановлення, підтримку і розвиток міждержавних стосунків у багатоманітній сфері суспільного життя – культурі (театральне-, кіномистецтво, спорт, живопис, книговидання, збереження історичних, культурних пам'яток, повернення культурних пам'яток в Україну тощо), співпраця в сфері охорони здоров'я, медицини, освіти, науково-дослідницьких проектах та багато інших напрямів. Дана функція слугує забезпеченню інтелектуальних, духовних потреб суспільства, забезпеченню національних інтересів через збереження національно-культурних традицій, пам'яток архітектури, звичаїв для прийдешніх поколінь і ознайомлення громадськості із історично-культурним надбанням людства.

Інформаційна функція забезпечує участь України в розвитку світового інформаційного простору, встановленні режиму використання інформаційних ресурсів, обмін між державами різноманітною інформацією (у сфері бізнесу, боротьби зі злочинністю, у культурній, соціальній, військовій, економічній тощо сферах). Заслужує на увагу системний підхід О. М. Андрусенка до розуміння суті інформаційної функції, який розглядає її в єдності двох аспектів. По-перше, це «імпорт» інформації, тобто збір достовірної неупередженої інформації про світові процеси з метою

прийняття директивними органами своєї держави адекватних та ефективних політичних рішень. А по-друге, це «експортний» аспект – поширення позитивної інформації про свою країну з метою формування якісно нового політичного іміджу країни на світовій арені, підвищення інвестиційної або туристичної привабливості тощо[24, с. 45].

Реалізація екологічної функції потребує спільних зусиль держав, адже тільки таким чином можна досягти суттєвих зрушень у розв'язанні проблем, що постають перед світовим співтовариством: глобальне потепління і, як наслідок, підвищення температур на земній поверхні, танення льодовиків, зменшення резервів питної води, загальна зміна клімату, що вже наразі позначилася на економічних показниках фінансово успішних регіонів планети; сировинний та енергетичний дефіцит.

Здійснення державою функції підтримки світового правопорядку [165, с. 52–53] передбачає її участь у розвитку системи міжнародних відносин, бере участь у боротьбі з контрабандою, наркобізнесом, тероризмом тощо шляхом, наприклад, сприяння роботі Інтерполу.

Включення до каталогу зовнішніх функцій інтеграційної функції зумовлено формуванням у надрах міжнародного співтовариства нового виду міжнародно-правових відносин – інтеграційних відносин. Як відомо, міжнародно-правові відносини здійснюються між суб'єктами міжнародного права, до яких сучасна наука міжнародного права відносить держави, міждержавні (міжурядові) організації, нації і народи, що реалізують своє право на самовизначення. Водночас з другої половини ХХ ст. на міжнародну арену вийшла група міждержавних утворень, які, маючи ознаки держави і ознаки міжнародної організації, по суті такими не є, однак наділяються їх творцями міжнародною правосуб'єктністю і є, хоча й в обмежених сферах, повноцінними учасниками міжнародних відносин. Це так звані інтеграційні утворення, об'єднання, співтовариства. До таких утворень належать: у Європі – Європейське об'єднання вугілля і сталі, Європейське економічне

співтовариство, Європейське співтовариство з атомної енергії, Європейський Союз[55, с. 20; 164, с. 13]; у Північній Америці – Північноамериканська асоціація вільної торгівлі (НАФТА), у країнах, що розвиваються – Спільний ринок країн Південного конусу (МЕРКОСУР), в азіатському регіоні – Асоціація держав Південно-Східної Азії (АСЕАН) [12, с. 34]. Конституювання названих утворень (співтовариств, об'єднань)зумовлює формування нетрадиційних державних структур і перерозподіл статусу і повноважень між уже існуючими державними структурами. Останнє, у свою чергу, нерозривно пов'язане із суттєвими змінами у поточному законодавстві тієї чи іншої держави і реорганізацією її структур. Саме це доволі часто відбивається на активності держави на міжнародній арені й ефективності підтримки зовнішньополітичних контактів. Подібне спостерігається наразі стосовно нашої держави, яка стоїть на порозі розширення контактів з Європейським Союзом.

Відносини України з інтеграційними утвореннями, зокрема, Європейським Союзом хоча і є відносинами міждержавного характеру, однак їх не можна повною мірою назвати відносинами між суб'єктами міжнародного права, оскільки Європейський Союз не є суб'єктом міжнародного права в сучасному розумінні суб'єкта. Тим не менше ці стосунки і відносини мають виключно велике значення для престижу держави, її подальшої долі й усієї палітри політичних, громадянських, економічних, соціальних, культурних прав і свобод громадян України.

Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що перелік зовнішніх функцій України, їх зміст і спрямованість слугують забезпеченню і захисту всіх потреб і інтересів нашої держави і суспільства, і тому вимагають

зосередження великих зусиль усього державного механізму, його складових, апарату держави і суспільства загалом для ефективної їх реалізації і здійснення.

1.2. Правовий статус державних органів зовнішніх зносин та їх системна характеристика

Створена для виконання основних напрямів діяльності держави всередині країни система державних органів забезпечує також здійснення зовнішніх функцій держави, за допомогою якої реалізується міжнародна правосуб'єктність України, зокрема: 1) визнання інших держав; 2) укладання, ратифікація і виконання міжнародних договорів; 3) встановлення і підтримка дипломатичних, консульських, економічних, торговельних та інших відносин; 4) участь у міжнародній правотворчості; 5) участь у процесі створення і діяльності міжнародних організацій та їх органів; 6) участь у зусиллях міжнародного співтовариства з підтримки миру і міжнародного правопорядку, інтегруванні у європейський простір і його структури, а також у світовий інформаційний і економічний простори.

Здійснення зовнішньої функції будь-якою державою ґрунтується переважно на міжнародно-правовій системі, але органи зовнішніх зносин, їх статус, обсяг міжнародної правосуб'єктності кожного з них визначаються національним правом. Саме тому існує пряма залежність ефективної діяльності зарубіжних органів зовнішніх зносин від рівня національної правової бази, відповідності її міжнародно-правовій системі та належного здійснення державою своїх внутрішніх функцій. І тут ми вважаємо за необхідне акцентувати увагу на надзвичайно важливому положенні Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» стосовно того, що одним із принципів, на якому ґрунтується зовнішня політика України, є принцип пріоритетності загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права. Цим принципом ми керувались при визначенні системи органів, на які покладається обов'язок реалізації зовнішніх функцій держави, а також при визначенні статусу і класифікації органів зовнішніх зносин, деталізації обсягу функцій кожного з

них, а також повноважень у здійсненні й забезпеченні зовнішніх зносин України. Цілком зрозуміло, що в даному випадку враховувались конкретні норми міжнародного права й основні положення в цьому аспекті науки міжнародного права.

Як зазначалося, сам факт наявності внутрішньої і зовнішньої функцій держави зумовлює формування системи державних органів. На систему цих органів і покладається реалізація функцій і завдань держави. Водночас участь того чи іншого органу в реалізації конкретної функції держави залежить від самої функції (внутрішня чи зовнішня) і обсягу наданих для цього повноважень. Таким чином, конкретний орган залежно від функцій має дві групи повноважень – для реалізації внутрішньої і для реалізації зовнішньої функцій. Оскільки правовий статус того чи іншого органу державного механізму є предметом конкретної науки – теорії держави і права, конституційного права, конституційного права зарубіжних країн, адміністративного права, фінансового права, порівняльного права, міжнародного права тощо, то відповідно кожна наука (чи галузь права) оперує низкою своїх, притаманних саме їй категорій, понять, термінів і інститутів. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба спинитись на деяких аспектах даної проблеми.

Виходячи із предмета даного дисертаційного дослідження, найбільш спільними і такими, які збагачують і доповнюють одна одну, є такі науки, як наука теорії держави і права, конституційного права України, адміністративного права України і міжнародного публічного права. Ці науки мають свої, особливі предмети дослідження і властивий їм правовий інструментарій, що відмежовує їх одну від одної і всі вони об'єднані одним джерелом – Конституцією України, Основним Законом держави.

Статтею 5 Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого

самоврядування. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Як зазначає Ю. О. Фрицький, йдеться не про поділ окремих влад, а, виходячи з єдності державної влади, про поділ владних функцій між цими органами[155, с. 14]. Варто окремо зазначити (і вчений обґрунтовує свій висновок), що загальновизнаний термін «поділ влади» можна замінити формулою «поділ функцій державної влади», а оскільки згаданий принцип спочатку передбачає і структурну характеристику органів, які здійснюють державну владу, то в остаточному вигляді цей принцип може формулюватися як структурно-функціональний принцип поділу державної влади.

Відповідно до розділу VII Конституції України органи судової влади здійснюють правосуддя. Отже, реалізацію функцій держави забезпечують як законодавчі, так і виконавчі органи.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України). Систему органів виконавчої влади в Україні утворюють: Кабінет Міністрів України (згідно з ч. 1 ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади); центральні органи виконавчої влади України (міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Служба безпеки України тощо), а також місцеві й територіальні адміністрації[142, с. 456–480].

У літературі систему органів виконавчої влади поділяють на органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) і органи спеціальної компетенції (центральні органи державної виконавчої влади і місцеві органи державної виконавчої влади)[43, с. 502].

Президент України – глава держави – займає особливе місце в системі органів державної влади і за своїм статусом має широкі повноваження в галузі виконавчої влади[142, с. 434–435].

Подібні підходи існують і в науці міжнародного публічного права, однак із деякими нюансами. Вважаємо за доцільне процитувати деякі положення класичного академічного видання, зокрема: «У зовнішніх зносинах держава виступає як цілісне утворення, як єдиний (і в цьому специфіка міжнародно-правового підходу до державності) соціальний організм, що володіє в силу свого суверенітету міжнародно-правовою суб'єктністю, яка, як і сам суверенітет, не може розщеплюватися на окремі частини у вигляді правосуб'єктності на міжнародній арені органів держави. У механізмі здійснення функцій держави своєрідне положення займають органи зовнішніх зносин. Їх діяльність здійснюється не тільки на території даної держави, а й за її межами. У будь-якому разі – незалежно навіть від місцезнаходження цих органів – їх діяльність пов'язана із встановленням і підтриманням офіційних відносин між державами, із здійсненням дипломатичними засобами зовнішньополітичного курсу країни. Звідси і особливості в правовій організації цих органів, роль у ній норм міжнародного права»[60, с. 98]. І далі: «Всі органи зовнішніх зносин будь-якої держави поділяються на дві великі групи – внутрішньодержавні (або центральні) і закордонні»[60, с. 98; 67, с. 44–45]. Отже, акцентуємо увагу на тому, що автори курсу з міжнародного права розглядають внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин як синонімічні центральним органам зовнішніх зносин.

Потреба у проведенні аналогії видів органів зовнішніх зносин держави у міжнародному праві з центральними органами виконавчої влади конституційного права України об'єктивно здійснена для того, щоб, по-перше, не плутати предмети відання різних наукових сфер, по-друге, розмежувати правові системи, що врегульовують статус тих чи інших органів, і, по-третє, спростити аналіз і вивчення обраного предмета дослідження.

Реалізація зовнішніх функцій держави безпосередньо пов'язана з діяльністю законодавчих і виконавчих органів державної влади, а також

спеціально утвореними органами (наприклад, зовнішньополітичне відомство), або з наданням тим чи іншим органам спеціальних повноважень. У зв'язку з цим особливої актуальності для нашої держави набуває проблема чіткого визначення місця кожного органу зовнішніх зносин у механізмі органів державної влади і конкретно-предметне закріплення в поточному законодавстві функцій і повноважень кожного з них. Розв'язання даної проблеми лежить у площині політичних, економічних, організаційно-правових, соціальних та інших заходів, однак вирішальну роль тут відіграють політичні, правові й організаційні зусилля.

Визначення конституційно-правового механізму здійснення зовнішніх зносин України було сформульовано О. Г. Макаренком, зокрема, це складна та багаторівнева система залежних, функціонально об'єднаних та взаємодіючих органів державної влади, зовнішньополітична компетенція яких регламентована Конституцією України та сукупністю інших взаємопов'язаних нормативно-правових актів з приводу здійснення зовнішньої функції держави[63, с. 16].

Встановлення та підтримка офіційних зв'язків із суб'єктами міжнародного права (державами, міжнародними організаціями, націями та народами, що борються за самовизначення) традиційно належать до сфери відання органів виконавчої влади, хоча законодавчі органи наділені виключно визначальною компетенцією у цій сфері. Згадані органи утворюють систему органів зовнішніх зносин держави і здійснюють її офіційні міжнародні зв'язки.

Важливі положення щодо поняття органів зовнішніх зносин сформульовані К. К. Сандровським, визнаним автором концепції права зовнішніх зносин. Ця концепція отримала відображення у низці наукових праць вченого[129; 131; 130; 132]. Автор наголошує, що незалежно від місцезнаходження органів зовнішніх зносин їх діяльність пов'язана зі встановленням та підтримкою офіційних відносин між державами, з

реалізацією дипломатичними засобами зовнішньополітичного курсу країни. Органи зовнішніх зносин виступають представниками держави за кордоном і всі дії, що здійснюються в межах їх компетенції, розглядаються як дії держави, яку вони репрезентують, і покладають на неї відповідальність, передбачену міжнародним правом[60, с. 97].

К. К. Сандровський визначає державні органи зовнішніх зносин як діючі на території країни і за її межами органи, що представляють державу в її офіційних відносинах з іншими державами та іншими суб'єктами міжнародного права, забезпечують виконання її зовнішньополітичних цілей мирними, передбаченими міжнародним правом, засобами, захист прав і законних інтересів даної держави, а також її організацій і громадян, які перебувають за кордоном[60, с. 98]. Компетенція органів зовнішніх зносин визначається кожною державою самостійно, на підставі існуючих актів внутрішнього права[60, с. 96].

Дослідження матеріального (об'єктивного) розподілу функцій державної влади зазвичай пов'язують з різними підходами до поділу органів державної влади на законодавчі, виконавчі та судові. Водночас М. О. Теплюк, один з авторів підручника з конституційного права, зауважує, що ніколи не буває так, аби певна функція влади здійснювалася виключно одним простим або складним державним органом чи навпаки. А оскільки розподіл функцій за їх юридичною природою ніколи цілком не збігається з розподілом державної діяльності між різними органами, то виникає новий розподіл цих функцій за компетенцією органів, який називають формальним (суб'єктивним)[44, с. 280].

В. М. Репецький зазначає, що за широтою компетенції виділяють органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції уповноважені вирішувати широке коло питань, яке охоплює всі функції держави (уряд), органи спеціальної компетенції виконують одну функцію (міністерство фінансів, міністерство юстиції)[128, с. 56–68]. Варто також

додати, що дана класифікація стосується органів виконавчої влади, до сфери відання яких переважно належить здійснення зовнішніх зносин.

Державні органи зовнішніх зносин за місцем їх знаходження та діяльності можна розподілити на дві групи:

- 1) центральні органи зовнішніх зносин держави;
- 2) закордонні органи зовнішніх зносин держави[27, с. 91].

У літературі переважно висловлюється дещо інша точка зору щодо класифікації зазначених органів, зокрема на внутрішньодержавні та закордонні[128, с. 56–68; 127, с. 145; 68, с. 185; 75, с. 278–284; 7, с. 459]. О. О. Грінченко поділяє органи зовнішніх зносин ЄС на внутрішні та зовнішні [18; 19]. Варто відзначити окрему позицію К. К. Сандровського, котрий в якості альтернативи пропонує синонімічно вживати означення «внутрішньодержавні» та «центральні» до досліджуваної групи органів[60, с. 98]. Необхідно окремо виділити переваги кожного з підходів.

Убачається, що при формуванні наукової позиції, наведеної В. О. Зоріним, було застосовано інтегрований підхід, і таким чином, узято до уваги обсяг владних повноважень (за цим критерієм органи державної влади поділяються на центральні (вищі) та місцеві), місце їх здійснення відповідним органом (на території держави або за її межами) та сфера їх реалізації (щодо здійснення внутрішньої або зовнішньої політики). Для прикладу, як впливає з аналізу основного фінансового документа держави та інформації, поданої на офіційному сайті Президента України, в Державному бюджеті України[87; 88] передбачається фінансування зарубіжних візитів Президента України та посадових осіб його Адміністрації на наступний рік, а видатки за цим напрямом діяльності зазначені у бюджетній програмі «Візити Президента України за кордон». З огляду на це частину своїх повноважень у сфері зовнішніх зносин Президент реалізуватиме за межами України, що ставить під питання його належність до групи внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин. Водночас

відповідно до інформації, наведеної на офіційному сайті Верховної Ради України, єдиний законодавчий орган України бере участь у міжнародних парламентських організаціях, формує депутатські групи з міжпарламентських зв'язків з зарубіжними країнами та здійснює зовнішні зносини в інших формах. Співпраця в межах зазначених об'єднань здійснюється як в Україні, так і на території інших держав, спрямована на реалізацію зовнішньополітичних цілей української держави, а не її внутрішньої політики. Аналіз діяльності інших, належних до відповідної групи органів дає змогу зробити аналогічні висновки.

Розподіл державних органів зовнішніх зносин на внутрішньодержавні та закордонні видається також цілком виправданим. Н. В. Пронюк і Л. Д. Тимченко стверджують, що внутрішньодержавні органи постійно перебувають на території держави[127, с. 145; 68, с. 185]. Така точка зору є логічною та зрозумілою, адже більшість центральних (внутрішньодержавних) органів зовнішніх зносин (парламент, уряд) є вищими органами щодо відповідної гілки влади всередині своєї країни – саме тому і вищими щодо реалізації внутрішньої політики у відповідній сфері, а президент є главою держави. До того ж апарат зазначених органів розташований на території держави походження і переважну більшість часу свою діяльність вони здійснюють всередині країни, на відміну від закордонних органів.

Наведені різні точки зору фахівців з міжнародного права, що стосуються класифікації державних органів зовнішніх зносин, підтверджують надзвичайну важливість досліджуваного питання і складність його однозначного вирішення.

Група центральних (внутрішньодержавних) органів зовнішніх зносин держави, у свою чергу, може бути розподілена за характером їх функцій та правовими підставами їх існування ще на дві групи:

а) органи загальнополітичного керівництва, встановлені та визначені, як правило, конституціями держав (ці органи виконують загальнополітичні функції);

б) органи спеціальних (економічних, галузевих, відомчих) зв'язків держави з іншими країнами. Деякі з таких органів запроваджуються конституцією держави[27, с. 92] (наприклад, Державний комітет з зовнішньоекономічних зв'язків у колишньому СРСР), деякі – діють на підставі інших нормативно-правових актів (наприклад, ч. 1 ст. 49 Конституції Польщі передбачає, що сфера діяльності міністра, який керує частиною урядової адміністрації, визначається законами; а отже, відповідно, і сфера діяльності будь-якого міністерства).

У науковій літературі висловлюються також інші точки зору, які, проте, не суперечать, а розширюють розуміння класифікації таких державних органів. К. К. Сандровський зазначає, що внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин залежно від способу їх формування і характеру повноважень поділяються зазвичай на конституційні та спеціалізовані [60, с. 98]. Л. Д. Тимченко зауважує, що ця підсистема (внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин) поділяється на дві групи органів: 1) загальної компетенції; 2) спеціальної компетенції[68, с. 185], з чим погоджується О. М. Баймуратов [7, с. 459]. Н. В. Пронюк пропонує розподілити внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин на органи, що представляють державу з усіх питань, та органи, що представляють державу лише в одній галузі зовнішніх зв'язків[127, с. 145].

Діяльність органів першої групи (конституційних) є дипломатичною за своєю природою, чого не можна сказати про другу групу органів зовнішніх зносин. До органів загальнополітичного керівництва належать:

- вищий законодавчий орган влади (у всіх, за винятком країн з абсолютною монархією, це – парламент);

- глава держави – одноособовий або колегіальний (наприклад, у Швейцарській Конфедерації);

- уряд;
- глава уряду;
- зовнішньополітичне відомство;
- глава зовнішньополітичного відомства.

Деякі науковці додають до цього переліку органів також центральний апарат зовнішньополітичного відомства[27, с. 93] та інші можливі органи за наявності у них офіційних повноважень.

Органи загальнополітичного керівництва визначають основи зовнішньої політики держави, формують її цілі й завдання, мережу органів зовнішніх зносин держави за кордоном, здійснюють відбір та підготовку кадрового складу для зарубіжних органів.

Правовий стан як центральних, так і спеціалізованих органів зовнішніх зносин закріплюється в конституції, спеціальних законах, положеннях про центральні органи виконавчої влади, що розробляються урядом і вводяться в дію його актами або актами глави держави.

У системі внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин провідне місце посідає парламент. Саме цей державний орган зазвичай визначає основи внутрішньої і зовнішньої політики. Парламент як загальнонаціональний представницький орган влади, зазначає К. А. Бекяшев, вирішує зазвичай питання війни і миру, територіальних змін, ратифікації міжнародних договорів, визначає витрати на зовнішньополітичні заходи, а в низці країн уряд підзвітний парламентові у сфері зовнішньої політики [66, с. 218]. Окрім того, парламент бере участь у різних парламентських об'єднаннях, обмінюється делегаціями з парламентами інших держав, приймає заяви і звернення до парламентів інших держав.

Деякі вчені-правники, аналізуючи питання функцій парламенту, не виокремлюють функцію з підтримки відносин із суб'єктами міжнародного

права, зазначаючи, що повноваження стосовно співпраці з парламентами інших країн реалізуються в межах здійснення представницької функції, а також називаючи окремі функції парламенту щодо реалізації зовнішньої функції держави [31, с. 133–134]. Інші науковці зазначають, що зовнішньополітична функція має супутнє значення щодо таких найважливіших напрямів його діяльності, як законотворчість, прийняття бюджету і контролю за діяльністю органів виконавчої влади [80, с. 263], розглядають у межах представницької функції парламенту партійне представництво, територіальне представництво, корпоративне представництво інтересів та етнічне представництво [30, с. 491], досліджуючи площину репрезентації різних груп впливу в парламенті та залишаючи при цьому поза увагою представництво держави на міжнародній арені.

Згідно з конституціями більшості держав саме парламенти здійснюють загальне керівництво зовнішньою політикою. Незважаючи на це, їх фактична участь у зовнішніх зносинах у різних країнах неоднакова. Традиційними повноваженнями парламентів у сфері зовнішніх зносин вважаються такі: прийняття рішень щодо питань війни, миру, територіальних змін, ратифікація міжнародних договорів, визначення витрат для зовнішньополітичних заходів. У деяких країнах передбачена (хоча і не скрізь забезпечена фактично) підзвітність уряду парламентові в питаннях зовнішніх зносин, відбуваються парламентські дебати з питань зовнішньої політики і дипломатії, існує практика депутатських запитів до уряду чи окремих його членів (інститут інтерпеляції)[60, с. 99].

Привертає до себе увагу думка В. О. Зоріна стосовно того, що вищі законодавчі органи влади в державах з республіканською формою правління є лише формально вищими у сфері зовнішніх зносин, а практично вся влада щодо здійснення зовнішньої політики узурпується виконавчими органами державної влади (президентом та урядом)[27, с. 93]. Зазначена теза навряд чи

прийнятна для України, оскільки подібне суперечить змістовій духу Конституції України. Зокрема, п. 5 ст. 85 Основного Закону прямо передбачено, що Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, а відповідно до пп. 8, 9, 13, 14 діяльність глави держави і уряду перебуває під постійним і жорстким контролем парламенту.

Вище представництво держави в міжнародних відносинах здійснює глава держави. Дипломатична практика не дає підстав для необхідності розмежовувати монарха і президента.

Обсяг зовнішньополітичних повноважень глави держави визначається чинним законодавством, а рівень і ступінь їх реального здійснення залежать від політичної практики, що склалася, звичаїв і традицій політичного життя [36, с. 229]. Подібної позиції дотримується також Л. М. Ентін, додатково зазначаючи, що визначальне значення має практика функціонування конституційного механізму [36, с. 230]. Варто зазначити позицію Б. О. Страшуна, зокрема, щодо повноважень, притаманних главі держави як такому. Від форми правління і від конкретних конституційних рішень (іноді від конституційного звичаю) залежить, які з них він здійснює в дискреційному порядку, тобто за власним баченням, а здійснення яких потребує попереднього рішення інших державних органів [35, с. 569].

Деякі повноваження глава держави здійснює спільно з парламентом, зокрема, вирішує питання щодо оголошення війни та укладення миру (ст. 87 Конституції Італії, ст. 7 Конституції Японії, ст. 14 Конституції Франції, ст. 98 Конституції Болгарії), ратифікації міжнародних договорів (відповідно до розділу II ст. 2 Конституції США президент має право за порадою і за згодою сенату укладати міжнародні договори) та ін.

Деякі повноваження належать до виключної компетенції глави держави у сфері зовнішніх зносин. Зазвичай саме цей орган офіційно призначає та звільняє з посади послів і посланників даної держави в інших

країнах, приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ній послів і посланників іноземних держав[60, с. 100].

Особливістю правового статусу глави держави, який бере участь у міжнародному спілкуванні, є те, що він без особливих повноважень особисто зустрічається з главами інших держав, здійснює з ними листування і веде переговори[60, с. 100]. Відповідно до п. а) ч. 2 ст. 7 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 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. Відтак глава держави виступає у міжнародних відносинах від імені більшості населення своєї країни за посадою (*ex officio*) і не потребує в силу свого статусу будь-яких інших уповноважуючих документів. Винятковий статус глави держави під час здійснення ним офіційних візитів до зарубіжних країн вирізняється також тим, що він має право на особливо урочистий прийом. 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 з зовнішньополітичних питань, не потребуючи для цього спеціальних повноважень[158, с. 40]. Безцінного значення особисті контакти глави держави набувають за надзвичайних обставин, коли виникає необхідність оперативного прийняття зовнішньополітичних рішень. Зокрема, саме за допомогою особистого листування між Вінстоном Черчиллем та Йосипом Сталіним вже на дев'ятнадцятий день після нападу Німеччини на СРСР було досягнуто згоди з двох стратегічних питань: взаємної допомоги між двома державами без обмеження її кількості або якості та неукладення жодною з країн (Великобританією чи СРСР) окремого миру[184, с. 12].

Практика останніх років свідчить про те, що дедалі більшого значення для міжнародних зв'язків і відносин між державами мають особисті контакти, візити, зустрічі глав держав у межах офіційних заходів міжнародних організацій.

Глави держав, глави урядів та міністри закордонних справ, здійснюючи покладені на них функції за кордоном, перебувають під захистом міжнародного права і користуються всіма пов'язаними з цим перевагами, привілеями та імунітетами [60, с. 100]. У разі якщо функції глави держави реалізуються колегіальним органом, кожен з його членів наділений тотожним до одноособового глави статусом.

Уряд здійснює загальне політичне та оперативне керівництво зовнішніми відносинами держави. У високорозвинутих державах усі функції у сфері зовнішніх зносин зосереджені переважно в руках уряду. Це характерно для Великої Британії, США, Німеччини, Франції. Зокрема, у Великій Британії і ФРН прем'єри відповідають за керівництво та реалізацію зовнішньої політики держави [128, с. 95–102].

Як зазначає К. К. Сандровський, уряд (рівною мірою і його глава) є органом зовнішніх зносин, у діяльності якого найбільш тісно перетинаються функції керівництва і практичного здійснення зовнішньополітичного курсу держави. Саме уряди формулюють основні напрями зовнішньої політики і вносять відповідні пропозиції на розгляд і затвердження парламенту та глави держави, організовують виконання і контроль за ухваленими зовнішньополітичними рішеннями. Безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями і дипломатичною службою країни уряд здійснює через відомство закордонних справ, яке входить до його складу, керівникові якого він дає прямі директиви і слідкує за їх виконанням [60, с. 101].

В. М. Репецький, аналізуючи конституційне законодавство провідних держав світу, доходить висновку щодо існування певних закономірних

процесів у розподілі повноважень між органами державної влади. Зокрема, вчений зазначає, що у сфері зовнішніх зносин з боку уряду відбувається поступове закріплення провідної і визначальної його ролі, відсутня детальна регламентація компетенції уряду та обмеження форми контролю за його діяльністю у цій сфері з боку парламенту та його органів[128, с. 95–102]. Подібної точки зору дотримуються й деякі інші вчені[41, с. 302]. Така позиція видається цілком обґрунтованою, для прикладу, з огляду на зміст основного закону Французької Республіки. У ст. 20 Конституції Франції передбачено, що уряд визначає та здійснює політику нації та що в його розпорядженні перебувають адміністративні органи та збройні сили [33, с. 665–686]. Водночас у Конституції Італійської Республіки, зокрема, розділі 1 «Рада міністрів» глави III «Уряд» взагалі не окреслено компетенцію уряду. В. М. Репецький пов'язує такі тенденції з практикою укладання урядами угод у спрощеній формі, тобто без схвалення парламентами.

Узагальнюючи зовнішньополітичні функції уряду, варто відзначити основні, такі як забезпечення суверенітету держави, здійснення зовнішньої політики, участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів, забезпечення їх виконання, здійснення контролю за зовнішньоекономічною діяльністю держави, обробка й аналіз інформації, що надходить від дипломатичних представництв та консульських установ. Щодо інформації, то зазначена функція безпосередньо впливає зі змісту Віденської конвенції про дипломатичні зносини (п. d ст. 3) та Віденської конвенції про консульські зносини (п. c ст. 5), якими прямо передбачено, що дипломатичні представництва і консульські установи з'ясовують усіма законними засобами умови і події в державі перебування та повідомляють про них урядові акредитуваної держави.

Поширеною формою дипломатичної діяльності урядів є нота уряду, послання глави уряду, скерування та приймання у себе урядових делегацій,

переговори з ними та підписання міжнародних угод і спільних заяв [128, с. 95–102].

У переліку повноважень глави уряду одним із найбільш важливих є представляти державу в зовнішніх зносинах з іншими суб'єктами міжнародного права та здійснювати щоденну оперативну діяльність у цій сфері. Найважливіша прерогатива глави уряду полягає, як правило, у визначенні основних напрямів політичного курсу уряду, координації діяльності окремих міністрів [143, с. 636].

Найбільшого значення посада глави уряду набуває в парламентських республіках. Відповідно до ст. 65 Основного закону ФРН федеральний канцлер встановлює основні напрями політики і на нього покладена відповідальність за це. У Конституції Італійської Республіки закріплюється, що голова Ради міністрів керує загальною політикою уряду і на нього покладена відповідальність за її здійснення (ст. 95) [33, с. 181–450]. До того ж, як зазначено в згаданій статті, італійський глава уряду підтримує єдність політичного та адміністративного напрямів, заохочуючи та координуючи діяльність міністерств.

Формально будучи главою виконавчої влади, на практиці глава уряду виконує всі повноваження глави держави. Принаймні він визначає основну внутрішню й зовнішню політику держави та реалізує її на практиці [41, с. 297].

Повсякденна оперативна діяльність у сфері зовнішніх зносин здійснюється дипломатичною службою держави, її центральним апаратом та закордонними установами, що входять до структури відомства закордонних справ.

Типовими функціями відомств закордонних справ є: безпосереднє представництво і захист інтересів держави та її прав у міжнародному спілкуванні; підтримка встановлених відповідно до згоди між урядами дипломатичних і консульських відносин; здійснення за згодою свого уряду

зв'язків і відносин, що впливають з членства держави в міжнародних організаціях та участі в роботі міжнародних конференцій; надання керівних вказівок, спостереження і контроль за діяльністю всіх дипломатичних, консульських та інших офіційних представництв держави за кордоном; обробка вхідної інформації від закордонних представництв, що використовується як у поточних оперативних цілях, так і для планування і прогнозування зовнішньополітичних кроків; підтримка зв'язків і ведення переговорів з іноземними дипломатичними представництвами, акредитованими в даній країні, а також спеціальними місіями і делегаціями, що прибувають для проведення переговорів та (або) укладення договорів[60, с. 101–102].

В урядах деяких країн передбачені посади заступників глави уряду. Згідно з Основним законом ФРН федеральний канцлер призначає одного з федеральних міністрів своїм заступником (п. 1 ст. 69)[143, с. 634]. Як убачається з наукових літературних джерел, на практиці заступником федерального канцлера найчастіше стає міністр закордонних справ [17, с. 261]. Цей факт вказує на те, наскільки великого значення надається ролі відповідного міністра не лише для здійснення зовнішньої політики, а й для щоденного управління державою.

До другої групи – спеціалізованих центральних органів зовнішніх зносин – належать органи, що репрезентують державу в окремій галузі її зовнішніх зносин. Зазвичай до цієї групи належать всі центральні органи виконавчої влади (крім зовнішньополітичного відомства), адже вони здійснюють зовнішні зносини відповідно до наданої їм галузевої компетенції. З цією метою в структурі даних органів створюються підрозділи (відділи, управління, департаменти) зовнішніх зв'язків.

В основі організації системи зовнішніх зносин міністерств і відомств України лежить функціональний підхід – об'єктивна необхідність здійснення міжнародних контактів з аналогічними міністерствами і відомствами

закордонних держав з метою більш ефективного вирішення питань, що належать до профільної компетенції цих органів, за допомогою обміну або сприйняття закордонного досвіду або з метою об'єднання зусиль для колективного розв'язання існуючих проблем. Це насамперед стосується міністерств і відомств зовнішньої торгівлі, внутрішніх справ, зв'язку, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища і тощо[127, с. 465].

Взаємовідносини спеціалізованих державних органів зовнішніх зносин з аналогічними чи подібними органами інших держав зазвичай регламентуються спеціальними міжнародними угодами, конвенціями чи встановленими в міжнародному спілкуванні звичаями та традиціями. Це міжнародно-правове регулювання міжнародних зв'язків подібних спеціалізованих органів різних держав спонукало деяких авторів іменувати такі органи конвенційними на відміну від політичних, конституційних [27, с. 92].

Варто погодитися з позицією В. О. Зоріна щодо неповної обґрунтованості вживання терміна «конвенційні органи» стосовно спеціалізованих державних органів зовнішніх зносин. Це пов'язано, по-перше, з тим, що такі органи утворюються відповідно до норм національного законодавства. Наприклад, у ч. 5 ст. 107 Конституції України передбачено перелік посадових осіб, які за посадою входять до складу Ради національної безпеки і оборони, серед яких і міністр оборони. Тобто вже безпосередньо в Основному Законі передбачена необхідність функціонування міністерства оборони з відповідно міністром на чолі як окремого центрального органу виконавчої влади.

По-друге, повноваження щодо участі у зовнішніх зносинах згаданим органам також надаються згідно з приписами законодавства країни походження, а зокрема, відповідно до пп. 61 п. 4 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011[115], до повноважень Міноборони відповідно

до покладених на нього завдань належить здійснення в межах компетенції міжнародного співробітництва за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, координація та контроль організації та проведення військового співробітництва.

Водночас характер взаємовідносин зазначених вище органів між собою в межах наданої їм внутрішніми нормативно-правовими актами компетенції визначається відповідними міжнародними угодами. Для прикладу, в Угоді між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Французької Республіки (далі – сторони) про співробітництво у галузі кодифікації від 13 листопада 2012 р. йдеться про обмін матеріалами, інформацією та кодифікаційними даними за допомогою офіційного листування і засобами електронних інформаційних систем та мереж. Окрім того, ст. 2 цієї Угоди передбачено, що сторони зберігають за собою право відмовитися від надання матеріалів, інформації та даних з кодифікації повністю або частково в будь-який час, якщо сторона, що надає, вважатиме це необхідним.

З огляду на викладене можемо зробити висновок, що положення зазначеної угоди на відміну від норм національного законодавства, зокрема українського, не мають імперативного характеру щодо діяльності відповідних органів зовнішніх зносин, тому не можна однозначно погодитися з думкою щодо можливості іменування їх конвенційними супроти конституційних чи політичних. До того ж В. О. Зорін вказує на те, що назва «конвенційні органи» для спеціалізованих державних органів зовнішніх зносин є не зовсім виправданою, оскільки вона більше пасує до міжнародних організацій та їх органів, які діють на підставі міжнародних конвенцій чи інших міжнародних угод[27, с. 92]. Остання позиція видається доволі аргументованою.

Сучасні міжнародні відносини не обмежуються лише політичними відносинами між державами. Офіційні зв'язки у сфері економіки, науково-

технічного співробітництва, культури та деякі інші є їх невід'ємною складовою частиною. Така різноманітність міжнародних зв'язків зумовлена насамперед глобалізацією економічних і культурних процесів, спеціалізацією виробництва товарів та послуг.

Сьогодні до процесу реалізації зовнішньої політики і дипломатії залучається широке коло спеціалізованих органів державного управління, які за загальним правилом займаються внутрішньоекономічними, соціальними та культурними питаннями. Найчастіше такі функції виконують міністерства фінансів, внутрішніх справ, культури, торгівлі тощо. Крім цього, можуть формуватися координаційні органи, завданням яких є координація діяльності цілої низки міністерств з метою визначення загальної політики при здійсненні дипломатичних функцій (наприклад, у США такими органами є Рада з питань зовнішньоекономічної політики, Комітет з питань торговельної політики). У ФРН відомство федерального канцлера безпосередньо виконує деякі функції МЗС. У Франції важливу роль відіграють створювані президентом ради і прем'єр-міністром комітети [128, с. 178–182].

Органи спеціальних зносин – це так звана сфера дипломатії спеціалістів, тобто фахівців, які працюють у різних міністерствах [133, с. 23–29], службах, агенціях і не є дипломатами в загальноприйнятому розумінні цього слова. К. К. Сандровський іменує органи та представників держав, яким доручено виступати в міжнародному спілкуванні від імені держави, суб'єктами другого порядку [60, с. 102]. Діяльність таких органів, особливо під час підготовки документів для міжнародних переговорів та під час їх проведення, все ж таки набуває певним чином дипломатичного характеру. В Україні подібна діяльність здійснюється за координацією Міністерства закордонних справ.

У західній літературі сфера дипломатії спеціалістів розглядається в межах подібних концепцій парадипломатії, квазидипломатії, багат шарової дипломатії, субдержавної дипломатії та інших. Термін «пара дипломатія»

було введено до наукового вжитку у 80-х роках XX ст. Одним з її основних теоретиків згодом став Ivo Ducháček [190, с. 246; 191, с. 12].

Д. Б. Левін, аналізуючи залучення в дипломатію спеціалістів різного профілю, зазначав, що це нове явище повністю існує в межах тих ознак, котрими характеризують поняття дипломатії і аж ніяк не змінює її сутності [61, с. 126].

Підрозділи міжнародних відносин у структурі апарату галузевих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади створюються, як правило, для забезпечення договірних зобов'язань держави і свої функції здійснюють у рамках та в порядку, що визначаються самою державою. Наприклад, відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про структуру центрального апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України» від 30 червня 2011 р. № 26 до складу відповідного міністерства входять Департамент торговельно-економічного співробітництва з країнами СНД та Російською Федерацією, Департамент співробітництва з Європейським Союзом, Департамент співробітництва з СОТ та з питань торговельного захисту, Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації міжнародної технічної допомоги [124]. Зазвичай порядок роботи такого підрозділу фіксується положенням про міністерство, службу, агенцію чи будь-який інший орган державної влади.

До групи центральних органів зовнішніх зносин, що виконують не політичні, а спеціальні місії, належать органи технічних і культурних зв'язків з різними державами, які діють не на основі конституції, а на основі міждержавних та міжнародних угод, конвенцій і т. п. Такі органи створюються при певних відомствах і міністерствах, які за суттю своєї діяльності пов'язані з міжнародними відносинами, мають міжнародні зв'язки, наприклад, міністерство зв'язку, пошти і телеграфу. Це відомство завжди здійснювало повсякденний зв'язок з закордоном, адже, оскільки існує міжнародний

поштовий зв'язок, міжнародний телеграфний зв'язок, радіозв'язок і т. п., без встановлення контакту з іншими державами в цих галузях нормальне функціонування такого відомства не є можливим. Саме тому відомства такого характеру мали і мають, як правило, відділи міжнародних відносин у всіх державах, спеціальних посадових осіб, які компетентні у питаннях міжнародних зв'язків, володіють іноземними мовами і підтримують контакти з аналогічними відомствами інших країн. Те ж стосується і авіазв'язку, особливо розвиненого сьогодні [27, с. 98].

Діяльність закордонних органів зовнішніх зносин є доволі впорядкованою у правовому відношенні. У рамках міжнародної правової системи прийнято і діє ряд багатосторонніх актів, які є результатом системної кодифікаційної роботи у цій галузі. До таких міжнародних актів належать:

- Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р. [202];
- Віденська конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 р. [203];
- Конвенція про спеціальні місії від 16 грудня 1969 р. [204];
- Віденська конвенція про представництво держав у їхніх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру від 14 березня 1975 р. [205];
- Конвенція про запобігання та покарання злочинів проти осіб, що користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів, від 14 грудня 1973 р.

Загальноприйнятою є думка про те, що діяльність закордонних органів зовнішніх зносин, їх ієрархічна побудова, функції та повноваження – це предмет розгляду науки міжнародного публічного права. Тому в даному контексті обмежуємося констатацією факту їх наявності. Щодо наведених вище міжнародно-правових джерел, то ми звернули увагу на них у зв'язку з

тим, що згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України вони є частиною, зокрема, конституційного права України і підлягають виконанню і забезпеченню всією системою державних органів зовнішніх зносин держави.

Висновки до розділу 1

Зовнішні зносини об'єднують діяльність державних органів зовнішніх зносин та відповідних органів інших суб'єктів міжнародного права, є частиною міжнародної діяльності держави і міжнародних відносин загалом.

Поряд з поняттям «зовнішні зносини» доволі часто як синонім вживається термін «міжнародні відносини», який, проте, не є тотожним за своїм змістом. Під поняттям «міжнародні відносини» зазвичай розуміють всю систему зовнішніх зв'язків усіх суб'єктів публічного і приватного права держави: її органів, посадових осіб, фізичних, юридичних осіб, а також інших асоціацій індивідів. Це так звані зовнішні зносини у широкому розумінні. Водночас система зовнішніх зв'язків усіх держав утворює в широкому сенсі систему міжнародних відносин.

Зовнішні зносини є складовою загальної системи міжнародних відносин, яка охоплює лише офіційні, підтримувані за допомогою державних органів зовнішніх зносин відносини між державами й іншими суб'єктами міжнародного права, які мають на меті реалізацію зовнішньої політики шляхом здійснення зовнішніх функцій мирними засобами, відповідно до принципів і норм міжнародного права. Окрім того, термін зовнішні зносини вживається у дослідженнях вітчизняних науковців та в законодавстві України.

До основних ознак зовнішніх зносин належать: по-перше, політичний характер відповідних зносин; по-друге, учасники таких зносин наділені статусом суб'єктів міжнародного права; по-третє, суб'єкти міжнародного права у таких зносах представлені їх офіційними органами. Загалом, діяльність таких органів і становить зовнішні зносини.

З огляду на викладене виникає об'єктивна необхідність окреслити зміст деяких суміжних понять. Зокрема, для ширшого розуміння зовнішніх зносин як інструменту зовнішньої політики потрібно визначитися зі значенням останнього терміна. Зовнішня політика держави об'єднує систему цілей,

методів і засобів їх досягнення в міжнародних відносинах. Є продовженням внутрішньої політики. Варто зауважити, що в історичній літературі, аналітичних дослідженнях, офіційних повідомленнях та на інтернет-порталі Міністерства закордонних справ України як синонім терміна «зовнішня політика» вживається поняття «зовнішньополітичний курс».

З метою реалізації зовнішньої політики державою здійснюється зовнішня функція. З аналізу вітчизняної та зарубіжної літератури вбачається, що зовнішня функція держави – це основні напрями діяльності держави як всередині країни, так і поза її межами, які відображають її мету, сутність і соціальне призначення, спрямовані на участь держави у міжнародно-правових відносинах у всіх їх проявах та об'єктивно зумовлені її завданнями на конкретному історичному етапі розвитку.

В контексті реалізації зовнішньої функції держави варто також розмежувати останню з зовнішніми функціями державних органів. Ці поняття слід розглядати як самостійні, однак взаємопов'язані категорії, що забезпечують досягнення основних, найважливіших цілей і завдань держави загалом. З огляду на це зовнішні функції державного органу – це основні напрями діяльності такого органу в міжнародно-правових відносинах, що впливають з покладених на нього завдань та забезпечуються наданими йому повноваженнями, через здійснення яких відповідні органи реалізують зовнішні функції держави.

Суміжними до зовнішніх функцій державних органів є їх завдання та повноваження. З метою ефективної реалізації зовнішньої політики зміст цих понять має бути чітко розмежовано як у науковій літературі, так і у вітчизняному законодавстві. Завдання державного органу – це основні загальні напрями його діяльності, що зумовлені метою, цілями та призначенням відповідного органу, реалізація яких може забезпечуватися за допомогою здійснення як однієї, так і декількох функцій органу державної влади. Повноваження державного органу – конкретні права або обов'язки

органу стосовно чітко визначеного кола питань, які належать до його компетенції, та надані органу державної влади для забезпечення реалізації його функцій та виконання поставлених перед ним завдань.

Конституційно-правовий статус державних органів є системою правових норм (конституційного законодавства та міжнародно-правових актів), якими визначено правосуб'єктність та принципи функціонування державних органів, їх права та обов'язки, а також завдання і цілі, заради яких створюються такі органи.

Отже, зовнішня функція держави спрямована на реалізацію її зовнішньої політики в процесі зовнішніх зносин між суб'єктами міжнародного права. Визначальним також є те, що зовнішня функція здійснюється системою державних органів зовнішніх зносин України.

Державні органи зовнішніх зносин у науці міжнародного публічного права поділяють на внутрішньодержавні (або центральні) та закордонні (або зарубіжні). З огляду на їх місцезнаходження і особливий конституційно-правовий статус убачається обґрунтованим розглядати в межах системи центральних державних органів зовнішніх зносин Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та Міністерство закордонних справ України. Значними функціями та повноваженнями у сфері зовнішніх зносин також наділені Прем'єр-міністр України та міністр закордонних справ України, які в науці міжнародного публічного права визначаються як окремі органи зовнішніх зносин держави.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТУ І ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН

2.1. Реалізація функцій і повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх зносин

Основні засади, напрями та керівні положення реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої функцій України забезпечуються органами державної влади відповідно до положень Конституції.

Встановлення та підтримка офіційних зв'язків із суб'єктами міжнародного права (державами, міжнародними організаціями, націями та народами, що борються за самовизначення) традиційно належать до сфери відання органів виконавчої влади, хоча законодавчі органи теж наділені певною компетенцією у цій сфері. Згадані органи утворюють систему органів зовнішніх зносин держави і здійснюють її офіційні міжнародні зв'язки.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України[53]. Повноваження українського парламенту визначені у ст. 85 Основного Закону.

Характерною особливістю ч. 1 ст. 85 Конституції України є те, що більшість закріплених у ній повноважень Верховної Ради України набувають розвитку в інших положеннях Основного Закону, законах України, інших правових актах, а також у правових позиціях Конституційного Суду України [52, с. 588].

Значна увага вітчизняними та зарубіжними науковцями приділена дослідженню питань, що стосуються функцій парламенту. В переважній більшості підручників і посібників з конституційного права міститься перелік функцій законодавчого органу. Водночас зазвичай увага акцентується на основних напрямках діяльності парламенту щодо

внутрішньополітичних справ. У даному дисертаційному дослідженні на основі вивчення праць вітчизняних і зарубіжних конституціоналістів, а також на підставі аналізу встановлених законодавством повноважень Верховної Ради України здійснено спробу систематизувати функції українського парламенту у сфері зовнішніх зносин.

Однією з основних функцій українського парламенту у сфері зовнішніх зносин є **законодавча**, адже саме Верховною Радою встановлюються основні правові орієнтири, відповідно до яких має здійснюватися зовнішня політика держави. Зазначена функція реалізується за допомогою низки нормотворчих повноважень, які будуть розглянуті нижче:

1. Внесення змін до Конституції України, зокрема, і до положень, що стосуються зовнішньої політики держави (п. 1).

2. Прийняття законів, у тому числі й тих, що стосуються здійснення зовнішніх зносин (п. 3).

3. Визначення засад зовнішньої політики (п. 5), адже відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин.

4. Розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11), з огляду на те, що на підставі ч. 1 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує здійснення зовнішньої політики держави, а неодмінною складовою згаданої Програми є положення, що стосується зовнішньої політики держави (відповідно до абз. 3 розділу 4 «Україна і світ» Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р., а також згідно з п. 2.1 «Вступ до Світової організації торгівлі та спрямування на європейську інтеграцію» Програми від 05 червня 2002 р. стратегічною метою є набуття членства в Європейському Союзі та забезпечення енергетичної незалежності України).

5. Надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (п. 32).

6. Денонсація міжнародних договорів України (п. 32).

Як зазначає О. В. Лавринович як один з членів редколегії науково-практичного коментаря до Конституції України, окремі конституційні повноваження Верховної Ради України реалізуються через прийняття нею законів України, тобто поєднуються із законодавчою функцією парламенту, котра виступає не лише основною, а й універсальною щодо інших його функцій[52, с. 588].

Водночас І. Й. Снігур зазначає, що спільною рисою майже всіх наукових досліджень установчого напрямку діяльності парламенту є те, що часто вчені досить вузько тлумачать зміст установчої функції, обмежуючись лише участю Верховної Ради України у формуванні органів державної влади, та залишають поза межами комплексних наукових досліджень цілу низку повноважень установчого характеру, зокрема, щодо призначення виборів, які є способом формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування [140, с. 1].

Друга група охоплює повноваження, надані парламентам для реалізації *установчої функції*, тобто повноваження щодо участі Верховної Ради у формуванні державних органів та органів місцевого самоврядування, а саме:

1. Призначення виборів Президента України (п. 7).
2. Усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (п. 10) – імпічменту – з огляду на ключову роль особи, яка виконує повноваження глави держави, для здійснення зовнішньої політики держави.
3. Надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України(п. 12).
4. Затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів військових формувань (п. 22).

5. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду про порушення нею Конституції України або законів України (п. 28).

6. Призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28), враховуючи, що згідно зі ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. до відання даного представницького органу належить участь у формуванні основних засад зовнішньоекономічної діяльності України (п. 16), а також вирішення відповідно до законодавства України питань про створення спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями (п. 11).

7. Призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30). Відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються відповідно до законодавства питання про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

8. Призначення третини складу Конституційного Суду України (п. 26), що має істотне значення з огляду на повноваження останнього у сфері прийняття рішення та надання висновку щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

При розгляді питань щодо повноважень українського парламенту, а також співвідношення таких повноважень з правами та обов'язками інших державних органів вагомим практичного значення набуває визначення меж компетенції відповідних органів. Цікавим є правовий механізм регулювання спірних компетенційних питань між державними органами у ФРН. Жахливий

досвід диктатури та недосконалість положень Конституції Веймарської Республіки щодо захисту від ворогів демократії зумовили пошук інституційної структури, яка б гарантувала існування громадян у вільному демократичному суспільстві. Такою інституцією став Федеральний Конституційний суд, який поміж інших державних органів ФРН користується на сьогодні одним із найбільших кредитів довіри громадян. Поряд із захистом основних прав людини визначення відповідності Конституції ФРН окремих законів на Федеральний Конституційний суд покладено повноваження, що мають на меті врегулювання розбіжностей щодо розуміння державними органами різних рівнів меж своїх повноважень. Зокрема, відповідно до положення п. 1 абз. 1 ст. 93 Основного Закону ФРН Федеральний Конституційний суд вирішує справи щодо тлумачення цього Основного Закону з приводу спорів, що стосуються обсягу прав та обов'язків верховного федерального органу чи інших учасників, які даним Основним Законом чи регламентом верховного федерального органу наділені власними правами[33, с. 213].

Окрім того, згідно з п. 3 абз. 1 ст. 93 зазначеного Основного Закону Федеральний Конституційний суд також вирішує справи у випадках розбіжності думок щодо прав та обов'язків Федерації і земель, зокрема, у разі застосування землями норм федерального права і при здійсненні федерального нагляду [188]. Яскравим прикладом реалізації наведених правових норм є розгляд Федеральним Конституційним судом позову щодо законності надання урядом ФРН фінансової допомоги партнерам у Єврозоні, насамперед Греції. За результатами розгляду надання допомоги німецьким урядом було визнано законним. Як зазначається у німецьких ЗМІ, рішення Федерального Конституційного суду містить також застереження щодо необхідності участі бюджетного комітету парламенту ФРН у процесі ухвалення відповідних рішень. Зокрема, Федеральний уряд зобов'язаний заручитися підтримкою парламентського комітету з бюджету перед тим, як

давати будь-які гарантії [50]. З огляду на позитивний досвід ФРН видається за доцільне внести відповідні зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., зокрема, щодо розширення повноважень Конституційного Суду України.

9. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду про порушення нею Конституції України або законів України (п. 28).

10. Призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28), враховуючи, що згідно зі ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. до відання даного представницького органу належить участь у формуванні основних засад зовнішньоекономічної діяльності України (п. 16), а також вирішення відповідно до законодавства України питань про створення спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями (п. 11). Водночас до повноважень АРК належить участь у формуванні й здійсненні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, які стосуються Автономної Республіки Крим

11. Призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30). Відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються відповідно до законодавства питання про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (які відповідно до ч. 1 ст. 5 є одним із елементів системи місцевого самоврядування) згідно зі ст. 35 згаданого Закону належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- укладання і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

- сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

- сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

б) делеговані повноваження:

- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

- створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відповідно до приписів ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать такі делеговані повноваження в галузі оборонної роботи: здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні.

Додатково варто зазначити, що співвідношення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування потребує подальших досліджень та вдосконалення. Як зазначає В. І. Борденюк, замість пошуку реального місця місцевого самоврядування у системі управління державними справами був обраний курс на його протиставлення явищу державного управління, здійснюваного в процесі реалізації державної влади, єдиним джерелом якої є народ. Наслідком такого протиставлення стало створення

внутрішньо суперечливої системи територіальної організації влади на місцях, яка не відповідає сучасним європейським стандартам, а тому стала об'єктом постійної критики з боку Європейського Союзу та Ради Європи, що стримує інтеграцію України до європейської спільноти. Нині подолання цих вад у системі територіальної організації влади на місцях пов'язується із внесенням змін до Конституції України, що вимагає теоретичного осмислення явища місцевого самоврядування насамперед у контексті його співвідношення з державним управлінням[11, с. 3].

З аналізу компетенції органів місцевого самоврядування вбачається за необхідне розширити їх повноваження щодо втілення стратегії регіоналізації. Як зазначає Н. А. Мяловицька, Асоціація європейських прикордонних територій об'єднує сьогодні понад 160 регіонів, які охоплюють майже всі прикордонні території Європи. Вони становлять 40 % її площі і в них проживає близько 32 % її населення. Важливу роль у цьому процесі належить відіграти Росії, Білорусі та Україні. На кошти Євросоюзу в рамках програми ЄС «Добросусідство» реалізується шість проектів у північно-західних регіонах Російської Федерації і п'ять – у Білорусі. Українські прикордонні території входять до чотирьох єврорегіонів: 1) Карпатський, який є найбільшим і об'єднує території Польщі, Словаччини, Румунії, Угорщини, а також Закарпатську, Львівську, Івано-Франківську та Чернівецьку області України; 2) Нижній Дунай, учасниками якого є Румунія, Молдова, Одеська область; 3) Буг у складі Польщі, Брестської області Білорусі та Волинської області України; 4) Верхній Прут, що об'єднує землі Румунії, Молдови та Чернівецької області України[71, с. 104–105].

Для реалізації стратегії регіоналізації укладаються, в тому числі, і низка дво- або багатосторонніх угод між державами. Зокрема, між Урядом України та Урядом Республіки Польща 28 березня 2008р. укладено Угоду про правила місцевого прикордонного руху [150], затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 139 [94]. З метою

сприяння розвитку співробітництва між прикордонними областями України (Донецькою, Запорізькою, Луганською, Сумською, Харківською та Чернігівською областями) і Російської Федерації (Білгородською, Брянською, Воронежською, Курською, Ростовською областями та Краснодарським краєм), у тому числі в реалізації домовленостей відповідно до чинного законодавства України і Російської Федерації та укладених між ними угод, між Урядом України та Урядом РФ укладено Угоду про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації. Згадану Угоду було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 1995 р. № 311[100].

12. Призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, адже згідно з п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. до завдань *Рахункової палати* належить, зокрема:

- здійснення контролю за утворенням і погашенням зовнішнього боргу України;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій.

Водночас до *функцій Рахункової палати* відповідно до ст. 6 згаданого Закону належать:

- здійснення за дорученням Верховної Ради України контролю за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків по обслуговуванню зовнішнього боргу України;

- здійснення контролю за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

- перевірка за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України;

- здійснення зв'язків з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладення з ними угоди про співробітництво.

З переліку повноважень *Рахункової палати*, закріплених у ст. 7 згаданого Закону, варто виокремити проведення експертизи проектів міжнародних договорів України, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України.

13. Призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 17).

14. Призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента (п. 18) з огляду на те, що згідно зі ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. до *функцій* даного органу належить: представлення інтересів України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; здійснення відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютного регулювання, визначення порядку здійснення операцій в іноземній валюті; організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; реалізація державної політики з питань захисту державних секретів у системі Національного банку; визначення особливості функціонування банківської

системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду; здійснення мобілізаційної підготовки системи Національного банку.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» до повноважень цього органу належить затвердження рішення Правління Національного банку про участь Національного банку в міжнародних фінансових організаціях.

15. Призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України (п. 19).

До повноважень, за допомогою яких парламент реалізує установчу функцію у сфері зовнішніх зносин, слід також віднести призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України (п. 2).

Пунктом 2 ст. 85 Конституції України встановлюється повноваження призначати всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Утім, за роки незалежності Верховна Рада України жодного разу не реалізувала це повноваження, зокрема, внаслідок як неоднозначності дефініції питання про зміну території України, так і недосконалості відповідних положень як Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. [52, с.589], так і Закону України «Про всеукраїнський референдум» [86]. Варто зазначити, що 06 листопада 2012 р. Верховною Радою було ухвалено Закон України «Про всеукраїнський референдум», внаслідок чого попередній з 28 листопада 2012 р. втратив чинність. Утім, не викликає сумніву той факт, що реалізація даного повноваження, за виникнення такої необхідності, буде тісно пов'язана зі здійсненням парламентом функції з підтримки відносин із суб'єктами міжнародного права.

Важливе значення для ефективної реалізації зовнішньої політики має **фінансова функція**, яка здійснюється через такі повноваження:

1. Затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (п. 4), враховуючи, що низка норм відповідного закону стосуються відносин:

- *кредитування іноземними установами* (наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06 грудня 2012 р. затверджено перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України у відповідному році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів) згідно з додатком № 9 до цього Закону, яким зазначеними вище кредиторами визначено Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк);

- *стягнення митних платежів* (для прикладу, відповідно до п.п. 2 та 3 ст. 4 Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 р. джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України на відповідний рік у частині доходів встановлено ввізне мито та акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів);

- *надання державних гарантій* (зокрема, ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 р. встановлено, що у відповідному році державні гарантії можуть надаватися на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, в тому числі експортоорієнтованих проектів) та ін.

2. Затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям (п. 14).

3. Затвердження рішень про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14).

Окрім зазначених вище, парламентом також здійснюється *контрольна функція*, зокрема через:

1. Контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4), з метою здійснення якого українським парламентом утворюється спеціальний постійно діючий контрольний орган – Рахункова палата, що підпорядкований і підзвітний Верховній Раді; згадані контрольні повноваження тісно пов'язані з повноваженнями щодо призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16).

2. Прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України (п. 4).

3. Здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, яка охоплює в тому числі й реалізацію зовнішніх функцій держави (п. 13).

4. Заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про зовнішнє становище України (п. 8).

5. Заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17).

6. Здійснення контролю за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14).

Окрему групу становлять *надзвичайні функції*, котрі реалізуються, зокрема, шляхом виконання таких повноважень:

1. Оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру (п. 9).

2. Схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9).

3. Схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам (п. 23).

4. Схвалення рішення про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави (п. 23).

5. Схвалення рішення про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23). Варто зазначити, що дане повноваження може бути реалізоване не лише у разі здійснення надзвичайних функцій. Порядок допуску підрозділів збройних сил інших держав та умови їх перебування в Україні, а також порядок здійснення контролю за їх діяльністю під час перебування на території України регулюється Законом України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» від 22 лютого 2000 р. [117]. На підставі ч. 1 ст. 7 зазначеного Закону пропозиція щодо допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України вноситься до Ради національної безпеки і оборони України Міністерством закордонних справ України разом з Міністерством оборони України за погодженням у необхідних випадках з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади. Рада національної безпеки і оборони України вносить пропозицію про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України на розгляд Президента України відповідно до ч. 2 ст. 7 вказаного Закону. Президент України на основі такої пропозиції приймає рішення про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України. Відповідне рішення Президента України відповідно до досліджуваного пункту підлягає схваленню Верховною Радою України, яка розглядає питання про таке схвалення як невідкладне позачергово. Відповідно до ч. 5 ст. 8 відповідного Закону рішення

Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України набирає чинності після його схвалення Верховною Радою України.

Якщо ж допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України передбачений міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, рішення про такий допуск не вноситься на схвалення парламентом України згідно з положення абз. 2 ч. 2 ст. 8 зазначеного вище Закону.

Відповідно до ч. 3 ст. 8 названого Закону пропозиції щодо допуску в Україну підрозділів збройних сил інших держав та перебування їх на території України в рамках військового співробітництва можуть вноситися на підставі узгоджених з відповідними державами і затверджених Президентом України планів військового співробітництва відповідно до міжнародних договорів України на рік чи інший період. Вагомого значення в реалізації цього аспекту набуває співпраця України з НАТО. 8 лютого 1994 р. відбулося підписання Україною Рамкового проекту Партнерство заради миру[76], заснованого в межах Ради Північноатлантичного співробітництва. Водночас основою відносин Україна – НАТО і на сьогодні залишається Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору[157], підписана у Мадриді 9 липня 1997 р. На основі зазначеної Хартії відповідно до рішення Комісії Україна – НАТО було розроблено План дій Україна – НАТО[78] з метою поглиблення і розширення відносин між вказаними суб'єктами. Даний план відображає стратегію відносин України з Організацією Північноатлантичного договору. З метою забезпечення досягнення цілей і принципів, викладених у Плані дій Україна – НАТО, згідно з розділом V розробляються щорічні цільові плани, які включають конкретні внутрішні заходи України та відповідні спільні заходи Україна – НАТО. Окрім того, 12 червня 2013 р. Президентом України було видано Указ «Про річні національні програми співробітництва Україна – НАТО

№ 328/2013, яким передбачено щорічне подання проекту відповідної програми до 15 грудня року, що передує плановому. Відповідний Указ Президента України «Про затвердження річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2013 рік» № 371/2013[99] було видано 5 липня 2013 р.

6. Затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента указу про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях (п. 31).

7. Затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента указу про загальну або часткову мобілізацію (п. 31).

Предметом законодавчої діяльності парламенту є прийняття законів України з питань, віднесених ст. 92 Основного Закону до виключного регулювання законом, а також з інших питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, зокрема, з питань, визначених у ч. 1 ст. 85 Конституції України[52, с. 589].

З аналізу положень статей 85 та 92 Основного Закону можемо зробити висновок, що деякі з зовнішніх функцій реалізуються парламентом через реалізацію законодавчої функції. Водночас у результаті здійснення окремих повноважень у сфері зовнішніх зносин парламент забезпечує реалізацію не однієї, а декількох відповідних функцій. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 92, виключно законами визначаються:

- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- правовий режим воєнного і надзвичайного стану;
- правовий режим державного кордону;
- статус іноземців та осіб без громадянства;
- основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

- правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

До того ж відповідно до ч. 2 ст. 92 Конституції виключно законами встановлюються:

- Державний бюджет України, що має ключове значення, оскільки ефективність реалізації зовнішньополітичного курсу залежить не в останню чергу від обсягів фінансування, виділеного для цієї мети;

- порядок погашення зовнішнього боргу;
- порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав;

- порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

- військові звання, дипломатичні ранги;
- порядок створення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний і міграційний режим, відмінний від загального.

Окреме, самостійне місце в системі органів зовнішніх зносин займає **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини** (надалі – Уповноважений), хоча формально він і не належить до системи таких органів. Але у зв'язку з тим, що Уповноважений, по-перше, обирається парламентом (п. 17 ст. 85 Конституції), який а пріорі делегує українському омбудсмену деякі повноваження, а по-друге, в силу свого статусу зобов'язаний сприяти приведенню в життя на території України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, він виконує деякі зовнішньополітичні функції.

Передусім варто зазначити, що одним з основних завдань Уповноваженого є приведення українського законодавства у відповідність до вимог Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ). Саме виконання цього завдання стало принциповою передумовою реалізації всього комплексу

заходів щодо дотримання прав і свобод людини в нашій країні[29, с. 13]. У зв'язку з цим вагомим значенням набула діяльність Уповноваженого щодо сприяння виконанню зобов'язань України перед ПАРЄ. Уповноваженим було акцентовано увагу на ряді проблем, зокрема неналежному виконанні Україною взятих зобов'язань щодо приведення її законодавства у відповідність до стандартів ПАРЄ, а також зволікання з приведенням українського законодавства у відповідність до вимог зазначеної організації. Водночас ПАРЄ було висловлено зауваження щодо невиконання посадовими особами вимог прийнятих законів.

Зокрема, Уповноважений реалізовує такі *функції*: участь у процесі виконання державою міжнародних зобов'язань; участь у процесі вдосконалення міжнародного права у сфері прав дітей; представництва; сприяння підтриманню миру і безпеки в світі.

Особливу увагу необхідно звернути на *функцію співпраці* Уповноваженого. Відповідно до Спеціальної доповіді Уповноваженого з нагоди 60-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод дана функція реалізується українським омбудсменом через співпрацю з керівними та спеціалізованими структурами Ради Європи, зокрема ПАРЄ, Комітетом Міністрів, Комісаром з прав людини, Європейським судом з прав людини[28, с. 70].

Перспективним є і такий напрям, як посилення ролі національних інституцій з прав людини, у тому числі й Уповноваженого, щодо запобігання звернень до Європейського суду з прав людини та виконання рішень Суду. Відповідно до Протоколу № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який вносить зміни в контрольну систему Конвенції, розширено повноваження Комісара з прав людини – він наділений правом брати участь у розгляді справ Європейським судом з прав людини (п. 3 ст. 36 Конвенції). Тепер у всіх справах, які розглядає палата або Велика палата Суду, Комісар має право подавати свої письмові зауваження і брати

участь у слуханнях (діяти як *amicus curiae*). У зв'язку з цим новим правом Комісара виникли можливості для його співпраці з національними інституціями з прав людини, в тому числі й Уповноваженим, у зв'язку з конкретними справами, які розглядаються Судом і стосовно яких ці інституції мають об'єктивну інформацію. Національні інституції з прав людини деяких держав вже мають досвід участі у розгляді справ Судом як *amicus curiae*[28, с. 68–69].

У Щорічній доповіді Уповноваженого за 2010 р. також йдеться про його право брати безпосередню участь у засіданнях Ради з прав людини ООН і його конвенційних органів незалежно від урядової делегації, що дає можливість стверджувати про реалізацію Уповноваженим представницької функції. Відповідна акредитація зі статусом А Уповноваженому надано рішенням Бюро міжнародного координаційного комітету національних інституцій з просування і захисту прав людини при офісі Верховного комісара ООН з прав людини.

У світовій практиці серед інституцій захисту прав і свобод людини найбільшого поширення набув інститут омбудсмена. Як відомо, інституція омбудсмена вперше була конституйована в Швеції в її основному законі 1809 р. Хоча в багатьох державах вона має іншу назву (парламентський адвокат, громадський прокурор, комісар з прав людини тощо), за своєю природою і функціональним призначенням інститут омбудсмена являє собою народного захисника прав і свобод людини в суспільстві, діючи при цьому незалежно і не одержуючи вказівок від будь-якої гілки державної влади.

Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплений у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.[125](далі – Закон). Основною функцією Уповноваженого є здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина в межах

території України. Водночас Уповноважений здійснює низку функцій за межами території України, зокрема у сфері зовнішніх зносин.

Згідно зі ст. 2 Закону сферою його застосування є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами. Отже, що стосується громадян України, то Уповноважений свої функції виконує і за межами України і, тим самим, ці функції набувають зовнішньополітичного значення і спрямованості.

Зі змісту ст. 3 Закону випливає, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, Уповноважений підписує угоди про співробітництво, як, наприклад, Угоду про співробітництво у галузі захисту прав дітей з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), Меморандум про співробітництво з Міжнародною громадською організацією «Ми українці». Ще однією формою діяльності Уповноваженого у цій сфері відповідно до ст. 19 Закону України є його участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною до міжнародних організацій відповідно до вимог чинних міжнародних договорів України.

Згідно з ч. 9 ст. 19-1 Закону під час виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений взаємодіє з Підкомітетом з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів покарання, видів поводження і покарання Комітету ООН проти катувань, утвореним відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, а також з міжнародними організаціями і відповідними органами

іноземних держав, діяльність яких пов'язана з цією сферою. Виходячи із зазначеного, а також змісту щорічних доповідей Уповноваженого, можна констатувати, що омбудсмен здійснює *функцію співробітництва* з міжнародними організаціями, омбудсменами та державними органами іноземних держав.

З метою реалізації потенціалу Уповноваженого та визначення шляхів його розвитку розроблено Стратегічний план діяльності на 2013–2017 рр., що був опублікований на сайті Уповноваженого. Планом визначено участь Уповноваженого у покращенні ситуації з виконанням Україною рішень Європейського суду з прав людини шляхом: підготовки подання щодо рішень, в яких зафіксовано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, дія або бездіяльність яких призвели, на думку суду, до порушення конвенції; участь у розробці законопроектів, спрямованих на забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини. Отже, можна сказати, що Уповноважений реалізує *функцію участі у процесі виконання міжнародних зобов'язань*.

Зі змісту щорічних доповідей Уповноваженого випливає, що ним підтримуються ініціативи міжнародної громадськості щодо вдосконалення міжнародних норм, наприклад, що стосується закріплення права дитини на петицію. Таким чином, Уповноважений здійснює і *функцію участі в процесі удосконалення міжнародного права в сфері прав дитини*.

У щорічних доповідях Уповноваженого за 2004–2005 рр. фіксується, що під час здійснення робочих візитів до міжнародних інституцій він виступає з доповідями щодо сучасних проблем захисту прав людини. А у щорічній доповіді за 2010 р. йдеться про право Уповноваженого брати безпосередню участь у засіданнях Ради з прав людини ООН та її конвенційних органів незалежно від участі урядової делегації. Відповідна акредитація за статусом «А» Уповноваженому надана рішенням Бюро

Міжнародного координаційного комітету національних інституцій з просування і захисту прав людини при офісі Верховного комісара ООН з прав людини. Таким чином, тут наявна *представницька функція*.

У Щорічній доповіді за 2010 р. Уповноважений наголошує на необхідності конституювання функції *сприяння підтриманню миру та безпеки у світі* шляхом виступу із публічними заявами щодо засудження застосування військової сили, а також направлення листів керівним органам міжнародних організацій.

Таким чином, можна констатувати, що, забезпечуючи парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, Уповноважений здійснює ряд функцій, що мають чітко визначений зовнішньополітичний характер. Тому, на нашу думку, в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» слід було б докладно і конкретно зафіксувати всі функції Уповноваженого і, особливо, зовнішньополітичного характеру.

2.2. Компетенційний аспект здійснення зовнішніх зносин Президентом України

Важливою складовою механізму державного управління є глава держави. Юридично йому в системі органів влади й управління належить першорядне місце. У більшості країн функції глави держави покладені на одноособовий орган, залежно від форми правління – на президента або монарха. Винятковим є виконання функції глави держави колегіальним органом. Так, у Швейцарії функції глави держави згідно з чинною Конституцією 1999 р. виконує Федеральна рада, яка водночас є й урядом країни. У постсоціалістичних країнах також конституційним правом закріплений інститут одноособового глави держави (Болгарія, Чехія, Польща, Україна та ін.). Державне право зарубіжних країн розглядає главу держави як носія вищої виконавчої влади, а також як вищого представника держави у сфері міжнародних відносин [42, с. 146], який являє собою також або конституційний орган, або водночас є і вищою посадовою особою [152, с. 357].

Президент – це, як правило, одноособовий виборний глава держави в країнах з республіканською формою правління, який обирається її громадянами або парламентом на чотири–сім років. Президент, як глава держави, втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності й територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо. Як представник нашої держави у міжнародних відносинах і керівник її зовнішньої політичної діяльності, Президент приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представництв іноземних держав [43, с. 468–488].

У науковій літературі наводиться низка визначень поняття «глава держави» [34, с. 566; 161, с. 268; 42, с. 146]. Найбільш точною, на нашудумку, є дефініція Л. М. Ентіна. Вчений зазначає, 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 [36, с. 210].

За сутністю подібної наукової позиції дотримуються Б. О. Страшун, який зазначає, що глава держави – це вищий її представник усередині та зовні країни і водночас символ єдності нації, держави (народу та держави) [35, с. 566], а також В. Є. Чиркін, визначаючи главою держави конституційний орган і одночасно вищу посадову особу держави, яка представляє державу зовні й всередині країни, символ державності народу [161, с. 268].

Уособлення (персоніфікація) держави монархом у період феодалізму спричинило виникнення доктрини, згідно з якою в суверені втілюються основні права й обов'язки держави. Становлення ліберальної держави внесло суттєві зміни до правового статусу її глави, однак саме за ним збережені функції верховного представництва держави. Він здійснює ці функції відповідно до правил і традицій, багато з яких беруть свій початок з середніх віків. Однак навіть у цій сфері самостійність глави держави в парламентарних монархіях і республіках значною мірою обмежена. По суті, він не може дозволити собі виступ, що йде врозріз з політикою уряду або який цю політику засуджує. Глава держави головує на урочистих церемоніях, виступає з офіційними зверненнями до парламенту та посланнями до нації. Такі послання зазвичай містять аналіз внутрішньої та зовнішньої політики держави, формулюють основні цілі урядової діяльності та шляхи їх досягнення. Подібна практика є доволі поширеною в більшості президентських республік. У США щорічні президентські послання з питань

стану в країні розглядаються як основний програмний документ урядової діяльності на майбутній період. З найважливіших питань звертаються з посланнями до парламенту і нації глави держав у Франції та ряді інших країн[36, с. 226–232].

Польські вчені наголошують, що відповідно до ч. 1 ст. 126 Конституції Республіки Польща Президент є верховним представником держави у внутрішніх і зовнішніх зносинах. Вони висловлюють позицію, що Президент, який виконує представницьку роль, є лише представником держави, але не нації. Розмежування цих двох понять – представництво держави та представництво нації – науковці обґрунтовують положеннями ч.1 ст. 104 та ст. 108 Конституції Республіки Польща, в яких йдеться про те, що члени парламенту та члени сенату представляють лише націю[193, с. 197].

У більшості країн главою держави є одноособовий 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[42, с. 146] та складається із семи членів.

Автори енциклопедичного видання визначають президента як найвищу посадову особу в державі [4, с. 361]. Як зазначає В. М. Шаповал, формальна першість президента серед інших державних інститутів зумовлена історично, у зв'язку з тим, що генезис інституту глави держави пов'язаний з феодалною державністю, в умовах якої монарх був не лише верховним носієм влади, а й її джерелом[163, 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 доходить висновку, що доречно також визначати президента як один із найвищих органів держави[163, с. 124].

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

В українській і зарубіжній науковій літературі окремі аспекти статусу глави держави розглядалися у працях вітчизняних учених А.З. Георгіци, В. Ф. Погорілка, В. О. Ріяки, С. Г. Серьогіної, Ю. М. Тодици, Л. Д. Чекаленко, В. М. Шаповала; російських учених М. В. Баглая, Л. М. Ентіна, В. Є. Чиркіна, а також американського вченого С. Р. Гробар (Stephen R. Graubard) та ін. Як убачається з аналізу наукової літератури, низка питань, що стосуються повноважень і функцій глави держави у сфері зовнішніх зносин, залишаються недослідженими.

У літературі відзначається, що приписи, які характеризують повноваження глави держави у зовнішньополітичній сфері, зустрічаються переважно в конституціях, прийнятих після Другої світової війни[15, с. 297].

Подібної думки дотримуються також російські вчені й наводять для її підтвердження приклади положень конституцій зарубіжних держав. Президент Республіки – записано в Основному законі ФРН – представляє Федерацію в міжнародних правових зносинах (ст. 59). Дуже схоже визначено положення монарха в Іспанії. Король, проголошує Конституція, здійснює вище представництво Іспанії в міжнародних відносинах (ст. 56). Дещо більш спеціалізований характер мають правові норми, що застосовуються у республіках зі змішаною формою правління. Так, згідно з Конституцією Франції президент проводить переговори про укладення договорів та ратифікує їх (ст. 52)[36, с. 226–232]. До таких належить і Конституція України, адже в ст. 106 наведено перелік повноважень українського Президента, який, однак, не є виключним.

Доволі лапідарною є Конституція США, яка наділяє президента правом за порадою і за згодою Сенату укладати міжнародні договори і призначати дипломатичних та консульських представників (розд. 2 ст. II). Надзвичайно широке коло повноважень американського президента ґрунтується не на тексті Конституції, а на рішеннях Верховного суду, резолюціях Конгресу та доктрині зовнішнього суверенітету. В основу останньої покладено твердження, що зовнішній суверенітет на відміну від внутрішнього не є наслідком передачі повноважень штатів, а ґрунтується на акті утворення федерації. Оскільки президент – одноособовий носій федеральної виконавчої влади, а здійснення зовнішньої політики є її прерогативою, відповідно керівництво зовнішньою політикою належить до відання глави держави[36, с. 226–232].

Грунтовний аналіз відповідних повноважень неможливий без визначення сутності та змісту повноважень органів публічної влади, до яких, безумовно, належить і глава держави, та які, у свою чергу, є суб'єктами публічної влади[69, с. 134].

Як зазначає В. 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[62, с. 19]. Варто відзначити, що вчені наголошують на необхідності розрізняти політичну публічну владу та державну публічну владу[64, с. 179; 138, с. 34–45; 162, с. 20].

У науковій літературі також зазначається, що публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою[134, с. 32].

Органи публічної влади діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влади[69, 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»[22, с. 46]. Разом з предметами відання повноваження становлять його компетенцію.

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

Частина повноважень, наданих ст. 106 Конституції Президентів 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, зокрема, зовнішнє становище України (п. 2), якими у своїй діяльності керуються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, як зазначено у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[126];

- 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 й 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 в 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, у 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 2001 р. Указом Президента України Міністерство економіки було реформоване в 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 й ті, що стосуються реалізації зовнішньополітичного курсу) та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16), які можуть, у тому числі, бути прийняті на виконання завдань даного органу у сфері участі у здійсненні на території Автономної Республіки Крим заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України (передбаченого п. 7 ст. 2 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [118]); на реалізацію виконавчих функцій і повноважень з питань зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків, що віднесені до самостійного відання Автономної Республіки Крим (відповідно до ч. 2 ст. 14 відповідного Закону); в межах погодження проектів міжнародної технічної допомоги, реалізацію яких передбачається на території Автономної Республіки Крим (на підставі п. 4 ч. 1 ст. 15 відповідного Закону), а також інших повноважень у сфері зовнішніх зносин;

- 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 й оборони держави (п. 17);

- очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18), яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05 травня 1998 р. [119] є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України та на яку покладено виконання трьох основних функцій: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни (п. 19);

- приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань 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);

- призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України (п. 22);

- 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 консультивні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби (п. 28), наприклад, Указом Президента від 02 квітня 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 ін.;
- 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 наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (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 з зовнішньополітичних питань, не потребуючи для цього спеціальних повноважень[158, 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 зумовлені основні напрями їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною

стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади[22, 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 правління держави або суспільно-політичного ладу, здійснення радикальних економічних перетворень.

У деяких випадках одна і та ж 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.

У науковій літературі висловлюється позиція, що термін «функції президента» є ненормативним[163, 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 таке. 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.

На нашу думку, обґрунтованою є позиція Л. М. Ентіна щодо того, що при встановленні реальних зовнішньополітичних повноважень глави держави не можна виходити тільки з конституційного тексту.

Висновки вченого базуються на такому. В Основному законі ФРН такі повноваження визначаються, наприклад, значно ширше, ніж в американській Конституції, хоча дійсність є прямо протилежною. Визначальне значення має практика функціонування конституційного механізму. В країнах з парламентарними формами правління всі повноваження глави держави здійснюються урядом і його керівником. У республіках зі змішаною формою правління залежно від позиції політичних сил можливе як одноособове керівництво зовнішньою політикою з боку глави держави, так і певний розподіл повноважень між ним і главою уряду. В президентських республіках глава держави посідає, безперечно, домінуючі позиції у сфері керівництва й управління зовнішніми справами. Отже, національна практика в сфері здійснення зовнішньополітичних повноважень відрізняється значною різноманітністю. Тенденції до концентрації оперативного керівництва зовнішніми зносинами протистоїть у демократичних країнах тенденція до збереження можливості контролю за її проведенням іншими вищими органами. Тому навіть у президентських республіках, де глава держави наділений широким колом повноважень у сфері керівництва зовнішньою політикою, його можливості певною мірою лімітовані. Тільки в країнах з монархічними режимами, деспотичним або абсолютистським правлінням будь-яка конкуруюча участь інших державних органів у здійсненні зовнішніх функцій держави практично відсутня[36, с. 226–232].

Як згадувалося вище, відповідно до чинної редакції Основного Закону до повноважень Президента України належить внесення до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України та призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань. Тобто саме глава держави наділений майже монопольним впливом на кадрову політику у сфері оборони держави, захисту її територіальної цілісності, а також приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що може бути досить небезпечним у випадку загострення політичного протистояння, виникнення будь-яких криз у суспільстві. Фактично дії головного військового органу з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України (яким згідно з Положенням про Генеральний Штаб Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011[115], є Генеральний Штаб Збройних Сил України) та органу військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України (а на підставі норми абз. 3 п. 1 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011[115], таким органом є Міністерство оборони України) залежать від одноособового рішення глави держави.

З аналізу наукової літератури та законодавства зарубіжних країн можемо зробити висновок, що країни розвинутої демократії зберігають можливості контролю оперативного керівництва зовнішньою політикою також за іншими, окрім глави держави, її вищими органами. В основі подібного підходу лежить усвідомлення зовнішньої функції як другого, проте не другорядного, за важливістю напряму діяльності держави. На відміну від положень українського законодавства в країнах, які мають більший досвід державного будівництва та в міжнародних рейтингах рівня розвитку знаходяться вище за Україну, відповідне питання врегульовано на користь

розподілу повноважень у сфері оборони між декількома державними органами зовнішніх зносин.

Зокрема, у Республіці Польща відповідно до ч. 1 ст. 154 її Конституції пропозиції щодо складу Ради міністрів вносить її голова, якого призначає президент разом із складом Ради міністрів. Окрім того, згідно з положеннями ст. 134 Конституції президент є верховним головнокомандувачем збройних сил Республіки Польща. Але в мирний час президент здійснює головнокомандування збройними силами через міністра національної оборони, тобто такий процес є дещо опосередкованим. На час війни глава Республіки Польща за пропозицією голови Ради міністрів призначає вищого командувача збройних сил. У такому ж порядку він може відкликати вищого командувача збройних сил[196].

Відповідно до положень Конституції Чеської Республіки[199], зокрема її ст. 63, президент є верховним головнокомандувачем збройних сил. Водночас він призначає главу уряду і за пропозицією останнього – міністрів, а також доручає їм керівництво міністерствами та іншими відомствами (ч. 2 ст. 68 Конституції). Уряд відповідальний перед Палатою депутатів (ч. 1 ст. 68 Конституції).

На підставі ст. 42 Конституції Латвійської Республіки[38] президент призначає головнокомандувача у випадку війни. Кабінет міністрів формує особа, покликана для цього президентом держави (ст. 56 згаданої Конституції). Для виконання своїх повноважень президенту міністрів і міністрам необхідна довіра Сейму та за свою діяльність вони відповідальні перед Сеймом (ст. 59 Конституції Латвійської Республіки). Що цікаво, згідно зі ст. 53 основного закону Латвійської Республіки всі розпорядження президента держави мають бути підписані також президентом міністрів або відповідним міністром, які водночас беруть на себе всю відповідальність за ці розпорядження, крім випадків, що стосуються розпуску Сейму та формування Кабінету міністрів.

Згідно з ч. 2 ст. 8 Конституції Французької Республіки[195] за поданням прем'єр-міністра президент призначає членів Уряду та припиняє їх повноваження. Водночас президент є головнокомандувачем збройних сил. Він головує на вищих радах і комітетах національної оборони (ст. 15 Конституції Французької Республіки). З іншого боку, на підставі ч. 2 ст. 20 збройні сили перебувають у розпорядженні уряду.

Дещо більшим, порівняно зі статусом президентів досліджених держав, є обсяг повноважень президента Російської Федерації у сфері зовнішніх зносин, і безпосередньо щодо національної безпеки та оборони. Згідно з п. д) ст. 83 Конституції Російської Федерації[39] президент за пропозицією глави Уряду Російської Федерації призначає на посаду та звільняє з посади заступників глави Уряду РФ, федеральних міністрів. Відповідно до п. л) досліджуваної статті глава Російської Федерації призначає і звільняє вище командування збройних сил РФ. Окрім того, Указом Президента РФ «Питання системи та структури федеральних органів виконавчої влади» від 12 травня 2008 р. № 724[14] визначено федеральні органи виконавчої влади, керівництво діяльністю яких здійснюється безпосередньо президентом. Зокрема, до таких органів належать Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони та деякі ін. Зазначеним нормативно-правовим актом також визначено перелік федеральних агентств і федеральних служб, що перебувають у підвідомчості таких федеральних органів виконавчої влади, серед яких – Федеральна міграційна служба, Федеральне агентство у справах Співдружності Незалежних Націй, співвітчизників, які проживають за кордоном, та з міжнародного гуманітарного співробітництва, Федеральна служба з військово-технічного співробітництва, Федеральна служба з оборонного замовлення, Служба зовнішньої розвідки, Федеральна служба безпеки та ін.

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 з середніх віків, однак, як зазначає Л. М. Ентін, навіть у цій сфері самостійність глави держави в парламентарних монархіях і республіках значною мірою обмежена. По суті, він не може дозволити собі виступ, що йде врозріз з політикою уряду або його засуджує[36, с. 226]. На думку В. М. Шаповала, цю функцію глави держави варто вважати «титульною», що історично зумовлено і не залежить від форми державного правління[163, с. 125]. Щодо українського Президента ч. 1 ст. 102 Конституції України встановлено, що він є главою держави і виступає від її імені.

Слушною видається думка Б. О. Страшуна, що при побудові будь-якої управлінської системи її структура має визначатися її функціями. Вчений зазначає, що в системі функцій державного управління є така, як відмічене вище представництво держави. Вона може проявлятися в різних повноваженнях, коло яких є відносно стабільним. Виділяти під цю функцію окремий орган або включати її до компетенції іншого органу (інших органів) – справа політичного вибору. У переважній більшості держав такий вибір зроблено на користь особливого органу.

Отже, Б. О. Страшун доходить висновку, що глава держави – це вищий її представник всередині та зовні країни і водночас символ єдності нації, держави (народу та держави). Залежно від форми правління і державного режиму, а також системи політичних відносин у країні його конституційні повноваження можуть бути номінальними або реальними. Номінальні й реальні повноваження можуть по-різному поєднуватися, але у випадку будь-якої політичної кризи, коли конституційна влада і політичні сили виявляться з будь-якої причини не в змозі керувати країною, саме глава держави покликаний знайти вихід із ситуації. Це свого роду резерв влади[34, с. 565–569].

Окрім того, на думку Л. М. Ентіна, виключно великого значення набувають представницькі функції глави держави у сфері зовнішніх зносин. Він вважається таким, що завжди виступає від імені своєї держави в силу свого статусу і не потребує спеціального на те уповноваження [36, с. 226–232].

Ключовим нормативним актом у міжнародному праві, що закріплює представницьку функцію глави держави, є Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. [201]. 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 загалом 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: звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про зовнішнє і внутрішнє становище України; ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України; здійснює представництво держави в міжнародних відносинах; встановлює та підтримує контакти, листується з главами іноземних держав.

Маючи статус вищого представника держави зовні, її глава має ряд важливих повноважень у сфері її міжнародних відносин. Він може без спеціального уповноваження укладати міжнародні договори, часто на нього

покладаються ратифікація і денонсація міжнародних договорів (зазвичай за попереднім рішенням парламенту). Глава держави приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників, сам акредитує і відкликає дипломатичних представників в іноземних державах і міжнародних організаціях, підписуючи відповідні грамоти[34, с. 565–569].

Слід зазначити, що деякі з повноважень можуть здійснюватися президентом з метою реалізації не однієї, а декількох функцій. Для прикладу, реалізуючи повноваження щодо ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України, Президент виступає від імені держави як її верховний представник, обстоюючи інтереси України та слідуючи 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, у 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.

Як зазначає М. Гізінська, перебування головнокомандувачем є доволі символічною функцією, але це залишає за президентом право бути поінформованим та право приймати участь у консультаціях в усіх важливих випадках[193, с. 198]. Варто також звернути увагу, що в рамках дослідження повноважень президента Республіки Польща у сфері національної безпеки ця вчена визначає перебування головнокомандувачем в якості функції президента.

Окремо варто звернути увагу на компетенцію координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – **Радю національної безпеки і оборони України** (далі – РНБО). Такий державний орган функціонує не лише в Україні, а й, наприклад, у Французькій Республіці, Російській Федерації та інших державах, що передбачено в текстах їх основних законів. Конституційно-правовий статус РНБО України ґрунтується передусім на нормах ст. 107 Конституції України. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»[119] до основи компетенції даного органу належать:

- розробка та розгляд на своїх засіданнях питань, які відповідно до Конституції та законів України, Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 963[109], Воєнної доктрини України (затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648 у редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 390/2012[121]) належать до сфери національної безпеки і оборони, та подання пропозицій Президентові України щодо: удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері, проекту

Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України, питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, а також інших суміжних питань;

- здійснення поточного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, за підсумками якого Президентіві України подаються відповідні висновки та пропозиції;

- координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

- координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану та деякі інші суміжні повноваження.

Рішення РНБО вводиться в дію Указом Президента України (відповідно до ч. 3 ст. 10 відповідного Закону).

З огляду на те, що згідно з зазначеною вище нормою Конституції України та ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» *Головою Ради національної безпеки і оборони є Президент України*, його також наділено відповідними *повноваженнями*, які, однак, не є виключними. Отже, Президент України:

- спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою РНБО України;

- затверджує перспективні та поточні плани роботи РНБО України, час і порядок проведення її засідань;

- особисто головує на засіданнях РНБО України;

- дає доручення членам РНБО України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій;

- заслуховує поточну інформацію Секретаря РНБО України про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень РНБО України на її засідання;

- затверджує Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України, його структуру і штат.

Глава держави також затверджує положення, якими визначаються функції та повноваження тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів, які можуть утворюватися для опрацювання і комплексного розв'язання проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності РНБО України.

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 й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; присвоює вищі дипломатичні класи і ранги; призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади.

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 ініціативою; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту; підписує закони, прийняті парламентом, зокрема, і ті, що стосуються питань здійснення зовнішньої політики.

Безперечно, важливою є *організаційна функція*. Виконуючи її, Президент: утворює, реорганізовує та ліквідовує 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; у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 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 сформувалися різні підходи до класифікації функцій та повноважень глави держави. В. М. Шаповал зазначає, що повноваження Президента, встановлені Конституцією України, доречно класифікувати на, по-перше, пов'язані з його статусом як глави держави і, по-друге, пов'язані з його роллю носія виконавчої влади[163,с. 125]. Водночасучений наголошує, що деякі повноваження можуть належати до обох груп з наведеної класифікації – наприклад, повноваження щодо формування Кабінету Міністрів.

Водночас А. З. Георгіца вказує, що в конституційному праві окреслилися такі основні напрями 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 [15, с. 297–298].

Л. М. Ентін [36, с. 231–232] пропонує таку узагальнюючу класифікацію повноважень глави держави:

1. Верховне представництво країни в міжнародних відносинах. Будь-який виступ, заява чи акція глави держави, незалежно від наявності спеціальних повноважень, зобов'язують державу. З цим пов'язано і право звернення до глав іноземних держав. Це право може здійснюватися як шляхом послань, так і шляхом особистих зустрічей. Практика свідчить про те, що дедалі більш активного характеру набувають особисті контакти, візити і зустрічі глав держав, а також міжнародні форуми за їх участю. При виїзді глави держави з офіційним візитом за кордон (у деяких країнах, наприклад, Мексиці, з дозволу парламенту) він має право на почесну зустріч і користується особливими пільгами та привілеями.

2. Призначення керівника відомства закордонних справ і дипломатичних представників країни за кордоном. У США такі призначення здійснюються формально за порадою і за згодою Сенату, а в більшості інших країн – за рішенням уряду. Глава держави скріплює своїм підписом вірчі та відкличні грамоти. При ньому акредитуються іноземні дипломатичні представники.

3. Надання вказівок щодо підготовки та проведення переговорів, особиста участь у найбільш важливих з них і підписання міжнародних договорів або інших міжнародно-правових актів. Главу держави зобов'язані інформувати про проведення переговорів та підписання актів, що не потребують ратифікації. У США, де досить поширена практика підписання так званих виконавчих угод, які не потребують ратифікації Сенату, президент

має представляти їх у певні строки Сенату для ознайомлення. Глава держави скріплює своїм підписом ратифікаційні грамоти, однак найбільш важливі міжнародні договори ратифікуються на основі рішення парламенту (або однієї з палат). У США рішення про ратифікацію приймає лише верхня палата Конгресу кваліфікованою більшістю у дві третини голосів. У Франції ратифікація здійснюється президентом на підставі уповноважуючого закону, що приймається Парламентом.

4. Оголошення війни та укладення миру. Особливе значення цього повноваження призвело до того, що в більшості країн воно здійснюється на підставі рішення парламенту чи уряду. В США право оголошувати війну належить до компетенції Конгресу (розд. 8 ст. I). Однак президент, застосовуючи свої повноваження головнокомандувача збройних сил, може віддати наказ про їх застосування за кордоном без санкції парламенту. Згідно зі спільною резолюцією палат, прийнятою у 1973 р., військові дії, розпочаті за наказом президента, мають бути зупинені протягом 60 днів з моменту представлення доповіді президентом спікеру Палати представників і голові *pro tempore* Сенату. У виключних випадках – 90 днів, якщо Конгрес не оголосить війну або не ухвалить спеціальний закон. На практиці саме ці повноваження президента використовуються дедалі частіше під час застосування військових сил США за межами країни.

Особливе значення останнього повноваження призвело до того, що в більшості країн воно здійснюється на підставі рішення парламенту (наприклад, в Україні) чи уряду[36, с. 226].

У науковій літературі відзначається, що саме від форми правління і від конкретних конституційних рішень (іноді від конституційного звичаю) залежить, які з повноважень глава держави здійснює в дискреційному порядку, тобто за власним баченням, а здійснення яких потребує попереднього рішення інших державних органів[34, с. 565, с. 569].

Окрім того, варто погодитися з позицією, що обсяг зовнішньополітичних повноважень глави держави визначається чинним законодавством, а рівень і ступінь їх реального здійснення залежать від політичної практики, що склалася, звичаїв і традицій політичного життя [36, с. 226–232].

Висновки до розділу 2

Встановлення та підтримка офіційних зв'язків із суб'єктами міжнародного права (державами, міжнародними організаціями, націями та народами, що борються за самовизначення) традиційно належать до сфери відання органів виконавчої влади, хоча законодавчі органи теж наділені певною компетенцією у цій сфері.

З аналізу повноважень парламенту у сфері зовнішньої політики України вбачається, що даним державним органом здійснюються такі функції, як: законодавча, установча, фінансова, контрольна та надзвичайні функції.

При розгляді питань щодо співвідношення повноважень українського парламенту з правами та обов'язками інших державних органів, вагомого практичного значення набуває визначення меж компетенції відповідних органів. Цікавим є правовий механізм регулювання спірних компетенційних питань між державними органами у ФРН. На Федеральний Конституційний суд покладено повноваження, що мають на меті врегулювання розбіжностей щодо розуміння державними органами різних рівнів меж своїх повноважень.

З огляду на позитивний досвід Німеччини видається за доцільне внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., зокрема, до переліку повноважень Конституційного Суду України долучити вирішення справ щодо тлумачення Конституції України з приводу спорів, що стосуються обсягу повноважень державних органів, які Конституцією України чи нормативним актом вищого органу державної влади наділені власними правами.

Окреме місце в системі органів зовнішніх зносин займає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча формально він і не належить до системи таких органів. З огляду на те, що український омбудсмен обирається парламентом, який а ргіогі делегує йому деякі повноваження, а також у силу свого статусу зобов'язаний сприяти втіленню в

життя на території України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, він виконує такі зовнішньополітичні функції: участі у процесі виконання державою міжнародних зобов'язань (зокрема, рішень Європейського суду з прав людини); участі у процесі вдосконалення міжнародного права у сфері прав дітей; представництва; співпраці; сприяння підтриманню миру і безпеки в світі. Одним з основних завдань Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є приведення українського законодавства у відповідність до вимог ПАРЄ.

Враховуючи наведене, варто зазначити, що, забезпечуючи парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює ряд функцій, що мають чітко визначений зовнішньополітичний характер. З огляду на це, а також на положення ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яким на цей орган покладено обов'язок забезпечувати виконання покладених на нього функцій, які, проте, чітко не окреслені, вважаємо, що в згаданому Законі слід було б докладно і конкретно зафіксувати всі функції Уповноваженого і, особливо, зовнішньополітичного характеру.

Глава держави є офіційним органом або особою, що обіймає одне з найвищих місць у системі органів державної влади та здійснює контакти із суб'єктами міжнародного права як повноважний представник своєї держави в силу займаної ним посади. Окрім того, в переважній більшості країн глава держави наділений широким колом повноважень у сфері зовнішньої політики, які впливають не лише із Конституції або інших нормативно-правових актів, а і з політичних традицій тієї чи іншої держави. Тобто обсяг зовнішньополітичних повноважень глави держави визначається діючим законодавством, а рівень і ступінь їх реального здійснення залежать від політичної практики, що склалася, звичаїв і традицій політичного життя.

Надані Президентові повноваження у зовнішньополітичній сфері він реалізує через систему зовнішньополітичних функцій. З аналізу таких повноважень Президента України можемо зробити висновок, що даним органом здійснюється низка зовнішніх функцій, зокрема: верховне представництво держави, гарантування державного суверенітету та територіальної цілісності, участі у проведенні переговорів та укладанні міжнародних договорів, встановлення та підтримки контактів із суб'єктами міжнародного права, участь у формуванні правових засад здійснення зовнішньої політики, організаційна, надзвичайні функції, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Тенденції до концентрації оперативного керівництва зовнішніми зносинами главою держави в демократичних країнах протистоїть тенденція до збереження можливості впливу і контролю за її проведенням іншими вищими державними органами. На відміну від таких країн, як Франція, Польща, Латвія, Чехія, де пропозиції щодо кандидатур на посади міністрів вносить глава уряду, в Україні відповідні повноваження щодо міністра оборони та міністра закордонних справ збережені за главою держави. За такого співвідношення повноважень виникає ситуація, коли переважна більшість важелів впливу на оперативне керівництво військово-оборонним елементом зовнішньої функції Української держави надані одному державному органу – Президентові України. Адже саме глава держави є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України), вносить до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України (п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України), тобто посадової особи, яка здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами (абз. 3 п. 3 Положення про Міністерство оборони України), а також є Головою Ради національної безпеки і оборони України (до функцій якої на

підставі п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» належить координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час).

Особливе місце у системі державних органів займає координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – Рада національної безпеки і оборони України. З аналізу законодавства вбачається наявність деяких колізій щодо розмежування завдань і функцій зазначеного органу та відповідних елементів конституційно-правового статусу Міністерства оборони України. Зокрема, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» до функцій даного державного органу належить координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час. З іншого боку, відповідно до абз. 6 п. 3 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011, поміж основних завдань цього міністерства вказано здійснення в установленому порядку координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони. З огляду на зазначене вбачається за необхідне вдосконалити наведені вище положення законодавства, і при цьому враховувати, що на підставі ч. 2 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України (до складу якого входить і міністр оборони) підконтрольний Верховній Раді України у межах, передбачених Основним Законом. Зважаючи на те, що РНБО відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України є координаційним органом, обсяг функцій і повноважень даного державного органу у сфері контролю має обмежуватися компетенцією щодо виконання його рішень. У зв'язку з цим убачається за доцільне внести відповідні уточнення до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН

3.1. Функції і повноваження Кабінету Міністрів України у сфері зовнішніх зносин як вищого органу в системі органів виконавчої влади

Виконавча влада, як справедливо зазначає Г. О. Мурашин, несе на собі основні навантаження по здійсненню державних функцій, зокрема, в галузі зовнішніх відносин. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади України. Реалізуючи надані йому Конституцією та законами повноваження, цей орган державної влади займає особливе місце у сфері виконання зовнішньої функції держави.

Сильна держава, в якій гармонійно поєднуються сильні державні інститути з широким діапазоном функцій, є об'єктивною вимогою часу. Крім того, для ефективної діяльності держави потрібні також авторитет влади, її вмiла політика[71, с. 6].

На жаль, у вітчизняному законодавстві й науковій літературі на сьогодні недостатньо визначена система функцій Кабінету Міністрів України щодо підтримання відносин із суб'єктами міжнародного права, яка стала б основою більш ефективної реалізації зовнішньої політики держави та унеможлиблювала б дублювання повноважень інших органів державної влади у цій сфері, забезпечувала б дотримання традицій міжнародного спілкування. Крім цього, відсутні також монографічні й спеціальні дослідження, які б містили системний і комплексний підхід до визначення місця Кабінету Міністрів України в системі державних органів зовнішніх зносин.

З огляду на викладене вище Кабінет Міністрів України в системі державних органів зовнішніх зносин, його функції та повноваження

потребують глибокого та всебічного дослідження, ґрунтового аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність уряду, а також фахових наукових джерел, що стосуються обраної тематики.

Вивченням та аналізом місця Кабінету Міністрів України в системі державних органів зовнішніх зносин і його функцій займалися, зокрема, В. Б. Авер'янов, Д. В. Задихайло, П. Д. Сардачук, Б. О. Страшун, О. П. Кулик. Особливу увагу співвідношенню загальнодержавного інтересу та інтересу центрального органу виконавчої влади у своїх монографіях приділяє В. Ф. Сіренко. Взаємозв'язок функцій і повноважень органів державної влади досліджувався В. М. Шаповалом, Ю. С. Шемшученком. Серед зарубіжних учених доволі ґрунтовно досліджувалася система центральних органів зовнішніх зносин держави, зокрема В. О. Зоріним.

Як відомо, політична діяльність держави реалізується у двох її функціях – внутрішній та зовнішній. Визначальною є перша, оскільки саме за її допомогою закріплюється державний лад та устрій, будуються суспільні відносини, визначаються основоположні засади функціонування всієї держави та органів державної влади, у тому числі й правовий статус і порядок діяльності органів зовнішніх зносин та їх посадових осіб.

З наукового погляду, як зазначає у своїй монографії В. Ф. Сіренко, зміст функцій будь-якого суспільного утворення визначається його завданнями, які, у свою чергу, реалізуються шляхом здійснення функцій. У зазначеній праці автор доходить висновку, що розмежування функцій між будь-якими організаційними структурами можливе лише за умови зміни змісту їх завдань. Крім того, В. Ф. Сіренко наголошує, що потреби визначають завдання, завдання відображаються у функціях, а останні зумовлюють структуру відповідних організаційних утворень[135, с. 80].

Щодо напрямів реалізації зовнішньої функції, то вони визначаються інтересами держави. У сфері державного управління загальнодержавний інтерес проявляється у тому, що необхідність задоволення суспільних потреб

тут перебуває в залежності від можливостей економічного, правового, організаційного характеру всіх державних і суспільних органів, організацій і навіть посадових осіб, діяльність яких покликана забезпечити задоволення зазначених потреб. У сфері державного управління саме залежність між необхідністю задоволення суспільних потреб і сферою діяльності, яка надана через організаційно-правову регламентацію кожному суб'єктові державної організації, становить зміст загальнодержавного інтересу[136, с. 37].

Саме тому зовнішньополітична функція не може здійснюватися незалежно й відокремлено від внутрішньої функції. Це чітко відображено, наприклад, у Законі України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [90]. Усі функції держави реалізує система спеціально створених органів, кожний з яких, у свою чергу, наділяється відповідними повноваженнями і виконує конкретні, властиві саме йому функції. У науковій літературі, особливо з міжнародного публічного права, існує кілька точок зору щодо класифікації органів зовнішніх зносин[27, с. 91; 66, с. 217–219; 67, с. 45–46; 21, с. 16]. Однак усі автори солідарні в питанні стосовно того, що всі органи зовнішніх зносин держави становлять дві самостійні й особливі групи – внутрішньодержавні та закордонні. Дискусії ведуться щодо класифікації внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин. З аналізу відповідної літератури випливає, що уряд будь-якої держави належить до системи центральних органів зовнішніх зносин[60, с. 98]. Щодо закордонних органів зовнішніх зносин, то до них належать постійно діючі дипломатичні представництва (посольства), консульські установи, торгові представництва, представництва держав при міжнародних організаціях і тимчасові органи – спеціальні місії, делегації держав на сесіях міжнародних організацій та на міжнародних конференціях, нарадах, самітах тощо.

Як убачається з аналізу Конституції України, законів, міжнародно-правових джерел та існуючої дипломатичної практики, до внутрішньодержавних (центральных) органів зовнішніх зносин нашої держави

– органів загальнополітичного керівництва – належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр України, Міністерство закордонних справ України та міністр закордонних справ. Слід зазначити, що в силу свого конституційно-правового статусу такі органи, як Президент України, Прем'єр-міністр України і міністр закордонних справ посідають особливе місце в системі внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин. Це зумовлено саме персоніфікованим характером їх діяльності, що природно відрізняє їх від колегіальних органів.

Не викликає сумнівів той факт, що серед наведених вище органів провідне місце займає Кабінет Міністрів України в силу особливого місця в системі органів державної влади і, зокрема, виконавчій гілці влади, а також обсягу визначених у законодавстві повноважень. Слід зазначити, що чинне законодавство України щодо наведеного вище, на нашу думку, не може бути охарактеризоване як послідовне, струнке і, з правового погляду, досконале. Зокрема, наприклад, якщо в редакції Конституції України 1996 р. закріплюються повноваження Верховної Ради України (ст. 5), Президента України (ст. 106), Конституційного Суду України (ст. 150), то стосовно Кабінету Міністрів України визначаються лише функції (ст. 116), а не повноваження. У чинній редакції Основного Закону термін функції було замінено на повноваження, доповнено декількома пунктами, проте не переглянуто системно. Водночас ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплює повноваження Кабінету Міністрів, а його функції зазначеним Законом не наведено. Певною мірою, на нашудумку, даний факт позначається на висновках теоретичного характеру, а саме: В. Ф. Сіренко, наприклад, акцентував увагу на тому, що зміст функцій визначається завданнями, які реалізуються шляхом здійснення функцій[135, с. 80]. Ю. С. Шемшученко вважає, що для здійснення функцій потрібні повноваження [167, с. 590]. В. М. Шаповал, розглядаючи співвідношення функцій і повноважень Президента, зазначає, що співвідношення між

функціями державного органу та його повноваженнями має вигляд співвідношення загального і конкретного. Тому, на думку В. М. Шаповала, функції можна визначити на основі аналізу відповідних повноважень. У деяких випадках функції можуть бути прямо зафіксовані в тексті конституції[163, с. 125], що ми і спостерігаємо на прикладі ст. 116 Конституції України в редакції 1996 р. Отже, з одного боку, функції визначаються на основі повноважень того чи іншого органу і тих завдань, які покладаються на нього, а з другого – повноваження реалізуються через виконання функцій.

Для визначення власне зовнішньополітичних функцій Уряду України і конституювання їх переліку коротко спинимось на положеннях законодавства України. Так, зі змісту п. 10 ст. 116 Конституції України в редакції 1996 р. випливає, що попередні дев'ять пунктів фіксують різноманітні функції уряду, в тому числі й функцію зовнішньополітичного характеру – здійснення зовнішньої політики держави (п. 1). Водночас з чинної редакції Основного Закону ст. 116, яку доповнено пп. 9¹ та 9², вбачається, що наведений перелік є повноваженнями уряду. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 р. [101] здійснення зовнішньої політики держави відносить в одному випадку до основних завдань (пп. 1 п. 1 ст. 2), у другому – до повноважень уряду (п. 4 ст. 20).

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що здійснення зовнішньої політики держави Урядом України є одним із найважливіших його завдань, повноважень та уособленням загальної зовнішньої функції держави. Однак зовнішня функція держави реалізується безпосередньо у різноманітних формах і напрямках діяльності, які найбільш виразно матеріалізуються у різноманітних функціях її органів. Коло зазначених функцій ми сформуваємо на основі низки критеріїв, які, з одного боку, зумовлені конституційно-правовим статусом загалом і конкретними повноваженнями Кабінету Міністрів України, з другого – впливають із

низки міжнародно-правових документів, зобов'язань України та існуючої міжнародно-правової практики, а також значущості тієї чи іншої діяльності Уряду для забезпечення інтересів держави і суспільства. На нашу думку, до найбільш суттєвих функцій Кабінету Міністрів України слід віднести такі.

Функція участі уряду у визначенні зовнішньої політики держави. На основі Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави віднесено до повноважень Верховної Ради України (п. 5 ст. 85). Не викликає сумніву той факт, що до розробки напрямів, зокрема зовнішньополітичної діяльності, причетна велика кількість державних і громадських органів та посадових осіб, починаючи з глави держави і закінчуючи пропозиціями і рекомендаціями наукових колективів та окремих авторитетних фахівців. Водночас цілком виправдано вирішальна роль у цьому процесі належить Кабінету Міністрів, оскільки саме уряд володіє повною і вичерпною інформацією про стан і потреби економіки, сільського господарства, населення, про міжнародне життя і проблеми міжнародного співтовариства. Виходячи з цього, Кабінет Міністрів визначає пріоритетні напрями зовнішньополітичного курсу держави, пропонує приєднання України до тих чи інших союзів, утворень або акцій, обґрунтовує доцільність вступу до міжнародних організацій, встановлення дипломатичних і консульських відносин з державами тощо. Крім цього, на основі ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101] до повноважень Кабінету Міністрів віднесено розробку та затвердження державних програм у сфері зовнішньополітичної діяльності, які становлять невід'ємну частину зовнішньополітичного курсу загалом.

Окреме місце у сфері реалізації досліджуваної функції посідає передбачене ч. 1 ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи, яким, окрім народних депутатів та глави держави, наділений також Кабінет Міністрів. Згідно з ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101] уряд вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради

України. На підставі частини третьої згаданої статті для представлення у парламенті проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначенням членом уряду представляти проект закону в парламенті за згодою Прем'єр-міністра його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

Функція реалізації зовнішньополітичного курсу держави. Зазначена функція впливає з положень пунктів 1, 8 ст. 116 Конституції України та ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101], якими уряду надаються повноваження щодо здійснення зовнішньої політики держави. Зокрема, ця функція полягає в тому, що Кабінет Міністрів безпосередньо бере участь у конституюванні закордонних органів зовнішніх зносин – Кабінет Міністрів України забезпечує: фінансування придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництва, реконструкції об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних представництв України, а також фінансування діяльності дипломатичних представництв на підставі п. 12 Положення про дипломатичне представництво України за кордоном [97]; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності держави через консульські установи; організовує і забезпечує функціонування митних органів. Кабінет Міністрів України від імені держави виступає гарантом кредитів, які відповідно до міжнародних договорів надаються Україні урядами іноземних держав, міжнародними фінансовими організаціями та іноземними банками. Ці гарантії забезпечуються коштами Державного валютного фонду України, в якому створюється резерв Кабінету Міністрів України для погашення іноземних кредитів, або заставою іншого майна. Ця діяльність уряду врегульована п. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про надання державних гарантій щодо іноземних кредитів, які надаються Україні відповідно до міжнародних договорів» від 17 березня 1993 р. [106]. Окрім

цього, згідно з п. 4 розділу 1 Положення про Державний Протокол та Церемоніал України, затвердженого Указом Президента України від 22 серпня 2002 р. [81], керівники Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також Міністерства закордонних справ України та інших органів виконавчої влади можуть затверджувати на підставі зазначеного положення необхідні методичні документи з питань додержання Державного Протоколу та Церемоніалу України з урахуванням особливостей функціонування відповідного органу. Здійснення цих повноважень Кабінетом Міністрів, Секретаріат якого згідно з абз. 1 п. 3 зазначеного Положення забезпечує додержання Державного Протоколу та Церемоніалу, а на підставі п. 166 розділу VIII цього ж Положення бере безпосередню участь у забезпеченні виконання програм візиту в Україну вищих посадових осіб та представників іноземних держав, що має велике практичне значення. Це зумовлено тим, що таким чином Кабінет Міністрів України впливає на реалізацію зовнішньої політики нашої держави шляхом забезпечення якісного рівня організації контактів із суб'єктами міжнародного права, призначення відповідальних керівників і персоналу, а також здійснення впливу на їх діяльність.

Глав дипломатичних представництв у державах і при міжнародних організаціях за Конституцією України призначає та звільняє Президент України (п. 5 ст. 106 Конституції України). Однак кандидатури на ці посади пропонує главі держави міністр закордонних справ України і згідно з абз. 2 п. 2 Положення про дипломатичне представництво України за кордоном, затвердженого розпорядженням Президента України від 22 жовтня 1992 р. [97], керівництво дипломатичним представництвом здійснює Міністерство закордонних справ України. Оскільки зовнішньополітичне відомство України входить до складу Кабінету Міністрів, то цілком зрозуміло, що зазначене відомство функціонує не автономно, а в напрямдіяльності уряду загалом.

Надзвичайно важливим проявом даної функції є забезпечення виконання Урядом України міжнародно-правових зобов'язань за

міжнародними договорами. Йдеться про зобов'язання, що випливають з положень всіх міжнародних договорів України і статутів міжнародних організацій. Щодо останніх уряд зобов'язаний своєчасно і в належних обсягах фінансувати сплату членських внесків. Стосовно ж зобов'язань за договорами, то насамперед йдеться про договори, укладені від імені уряду або його повноважними особами. Зокрема, згідно з положеннями ч. 3–4 ст. 3 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р.[103] від імені Уряду України укладаються міжнародні договори з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України, а також це стосується міжвідомчих договорів, укладання яких віднесено до відання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Положеннями ст. 12 Закону України «Про міжнародні договори України»[103] передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України міжнародних договорів. Затвердженню підлягають міжнародні договори України, що не потребують ратифікації, якщо договорами передбачаються вимоги щодо їх затвердження або встановлюються інші правила, ніж ті, що містяться в актах Президента України або Кабінету Міністрів України. Пропозиції щодо затвердження міжнародних договорів України подаються Міністерством закордонних справ України.

Ще один аспект зазначеної функції полягає у причетності Кабінету Міністрів України до ратифікації міжнародних договорів парламентом України. Пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України подаються Міністерством закордонних справ України протягом шести місяців з дня його підписання. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади готує пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України і подає їх Міністерству закордонних справ України протягом двох місяців з дня його підписання. Міністерство закордонних справ України подає зазначені пропозиції Кабінету Міністрів України, який приймає рішення про внесення

на розгляд парламенту в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію, наслідком чого є відповідне рішення Верховної Ради України.

Окрім того, відповідно до положення абз. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[101]уряд забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України.

Водночас Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [109]є одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки, до яких також належать Президент України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян. До повноважень уряду як суб'єкта забезпечення національної безпеки належить забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю (абз. 4 ч. 1 ст. 9 згаданого Закону). Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки (абз. 6 ч. 1 ст. 9 зазначеного вище Закону).

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції (абз. 7 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» [109]). Відповідно до п.п. 8, 9 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. [105] до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань зовнішньоекономічної діяльності (згідно зі ст. 26 даного Закону до таких питань належать: укладення договорів з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності; сприяння розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт; організація прикордонної і прибережної торгівлі; внесення у встановленому порядку до відповідних органів пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території), оборонної роботи та мобілізаційної підготовки (ст. 27 цього ж Закону в переліку відповідних повноважень передбачені зокрема: забезпечення виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами й організаціями; здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території; забезпечення виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби; сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу; вжиття заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України).

З аналізу зазначених вище норм, а також ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [105] вбачається певна неузгодженість їх між собою. З одного боку, ст. 26 та ст. 27 даного Закону регулюють повноваження, надані для реалізації зовнішньої функції держави, з другого – ст. 28 цього ж Закону має назву «Права місцевих державних адміністрацій», що, по суті, охоплюється змістом поняття «повноваження». Водночас у п. 5 ч. 1 ст. 28 йдеться про інші функції й повноваження згідно з чинним законодавством, що може викликати певні дискусії щодо змісту самої статті, а, як наслідок, складнощі та виконання її неповною мірою відповідними державними органами. У зв'язку з цим убачається за необхідне узгодити вживання понять функції, повноваження та права у досліджуваному Законі щодо діяльності місцевих державних адміністрацій.

Функція надання повноважень на представництво Кабінету Міністрів за кордоном, вчинення міжнародно-правових актів, укладання міжнародних договорів. Ця функція полягає в тому, що згідно зі ст. 5, п.п. б), в) ч. 4 ст. 6 Закону України «Про міжнародні договори України» рішення про проведення переговорів та про підписання міжнародних договорів України від імені Уряду України і міжвідомчих договорів приймаються Кабінетом Міністрів України. Названими рішеннями визначаються: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які необхідно залучити до укладання міжнародного договору України та на які може бути покладено забезпечення виконання договірних зобов'язань; затверджується персональний склад делегацій чи представників України, яким доручається ведення переговорів щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення автентичності і надання згоди на його обов'язковість, а також відповідні інструкції та директиви делегаціям чи представникам уряду.

Варто також зауважити, що відповідно до ч. 4 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101] Уряд може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого

самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Зазначені проекти законів можуть стосуватися, в тому числі, і сфери зовнішніх зносин. Додатково варто зазначити, що згідно з ч. 5 ст. 9 згаданого Закону уряд відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Регулятивна функція. Ця функція реалізується у різних сферах міжнародних відносин. Для прикладу, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію виконання Монреальського протоколу по речовинах, що руйнують озоновий шар» від 28 грудня 1995 р. № 1062 [108] з 28 грудня 1995 р. до 02 червня 2010 р. діяла Міжвідомча координаційна комісія з питань організації виконання названого міжнародного акта.

Постановами Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 393 [98], від 02 жовтня 1998 р. № 1586 [85], від 04 січня 1999 р. № 15 [98], від 06 січня 2000 р. № 4 [111] та від 28 грудня 2000 р. № 1911 [112] запроваджено регулювання експорту та імпорту озоноруйнівних речовин і продукції, що їх містять.

Постановами Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1287 [96] та від 14 листопада 2000 р. № 1698 [95] запроваджено ліцензування виготовлення та реалізації озоноруйнівних речовин, якими впорядковується діяльність підприємств у відповідній сфері. На виконання зазначених постанов уряду спрямований і наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Регламенту встановлення наявності або

відсутності озоноруйнівних речовин у товарах, що плануються до ввезення або вивезення» від 13 січня 2012 р. № 8[98].

Інформаційна функція. Згідно зі ст. 3 п. d) Віденської конвенції про дипломатичні зносини і ст. 5 п. c) Віденської конвенції про консульські зносини на дипломатичні представництва і консульські установи України покладається функція з'ясування всіма законними засобами умов і подій у державі перебування та повідомлення про них уряду акредитуючої держави. А на підставі п. 3 пп. 4 Положення про дипломатичне представництво України за кордоном [97] відповідна установа з'ясовує всіма законними засобами становище і події в державі перебування та інформує про них відповідні органи України – Міністерство закордонних справ України, яке здійснює оперативне керівництво дипломатичними представництвами. Розділом VIII (п. 164 абз. 2) Положення про Державний Протокол та Церемоніал України [81] структурні підрозділи з питань протоколу Секретаріату Кабінету Міністрів України і Міністерства закордонних справ України наділяються повноваженнями інформувати прес-секретаря Президента України, Голову Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, офіційного речника Міністерства закордонних справ України про час та місце прийому вищими посадовими особами України відповідних представників іноземних держав. Відповідно Кабінет Міністрів України інформує главу держави, Верховну Раду України про реалізацію і ефективність зовнішньополітичного курсу держави, діяльність закордонних органів зовнішніх зносин, що впливає з положень п.п. 8, 13 ст. 85 та ст. 113 Конституції України про відповідальність Уряду перед Президентом України і Верховною Радою України, а також про його підзвітність Верховній Раді України.

Інформування Верховної Ради України про діяльність Кабінету Міністрів України регулюється також ст. 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101], відповідно до якої у дні проведення пленарних

засідань парламенту щотижня відводиться час для запитань членам Уряду України – «година запитань до уряду». Під час «години запитань до уряду» у парламенті бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин. Члени уряду відповідають на запитання народних депутатів України, представників депутатських фракцій. При цьому порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Член уряду відповідає на запитання в межах своєї компетенції, а у разі потреби його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України. «Година запитань до уряду» транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Можна виділити ще деякі функції зовнішньої спрямованості, наприклад, організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності і спрямування та координація роботи міністерств, здійснення контролю за їх діяльністю (п. 8 і п. 9 ст. 116 Конституції України [53] і п. 8 і п. 9 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [101]). Однак зазначені функції притаманні Кабінету Міністрів України більше як органу виконавчої влади, а не органу зовнішніх зносин, тим більше, що координацію і контроль, наприклад, за діяльністю дипломатичних і торгових представництв держави, а також консульських установ уряд здійснює не безпосередньо, а опосередковано. У зв'язку з цим цілком слушною видається думка Д. В. Задихайла, наведена ним у коментарі до ст. 116 Конституції України, стосовно того, що у п. 1 згаданої статті законодавець чітко зафіксував призначення уряду – здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави [52, с. 800].

Таким чином, Кабінет Міністрів України посідає ключове, визначальне місце в ієрархії органів зовнішніх зносин держави, оскільки не тільки розробляє в цілому напрями зовнішньополітичного курсу, а й безпосередньо його реалізує, здійснює загальне керівництво зовнішньою політикою і

забезпечує виконання і дотримання міжнародно-правових зобов'язань України.

Функції та повноваження Прем'єр-міністра України (глави Уряду України) в реалізації зовнішньої функції держави. У переліку повноважень Прем'єр-міністра одним із найбільш важливих є представлення держави у зовнішніх зносинах з іншими суб'єктами міжнародного права та здійснення щоденної оперативної діяльності у цій сфері.

Глава уряду має право вести переговори та укладати договори з іноземними державами як на території своєї держави, так і за кордоном без отримання спеціальних для цього повноважень. Деякі функції він виконує згідно зі своїм правовим статусом (*ex officio*)[128, с. 62–76].

Відповідно до п. а) ч. 2 ст. 7 Віденської конвенції про право міжнародних договорів глави урядів, зокрема, є особами, які з огляду на їх функції і без необхідності пред'явлення повноважень вважаються такими, що репрезентують свою державу з метою вчинення всіх актів, що стосуються укладення договору. З огляду на це глава уряду виступає у міжнародних відносинах від імені більшості населення своєї країни і не потребує в силу свого статусу будь-яких інших уповноважуючих документів.

Таким чином, без жодних додаткових повноважень він може брати участь у засіданнях Генеральної Асамблеї ООН, її установ та інших міжнародних організацій.

Уряд здійснює загальне політичне й оперативне керівництво зовнішніми відносинами держави. Він має неоднакову назву в різних державах, що зумовлено певними обставинами. У різних державах існує відповідний поділ компетенції парламенту, глави держави і глави уряду в сфері зовнішньої політики. У високорозвинутих державах усі функції у сфері зовнішніх відносин зосереджені переважно в руках уряду. Це характерно для Великої Британії, США, Німеччини, Франції. Зокрема, у Великій Британії і

ФРН прем'єри відповідають за керівництво і реалізацію зовнішньої політики держави.

Якщо проаналізувати конституційне законодавство низки провідних держав світу, можна виявити певну закономірність, яка полягає в тому, що у сфері зовнішніх відносин з боку уряду відбувається поступове закріплення провідної і визначальної його ролі, відсутня детальна регламентація компетенції уряду та обмеження форми контролю за його діяльністю у цій сфері з боку парламенту та його органів. Відповідно до положень ст. 25 Основного закону ФРН федеральний канцлер визначає основні напрями політики і відповідальність за це покладається на нього. У межах цих основних напрямів кожен федеральний міністр займається справами своєї галузі самостійно під свою відповідальність. При розходженні точок зору між федеральними міністрами рішення приймає Федеральний уряд[188]. У ст. 20 Конституції Французької Республіки зазначено, що Уряд визначає і проводить політику нації та відповідає перед Парламентом згідно з умовами і процедурами, що передбачені в Основному законі [195]. Саме тому у практиці діяльності урядів цих країн наявні угоди, що приймаються у спрощеній формі, тобто такі, що не потребують схвалення парламенту.

Поширеною формою дипломатичної діяльності урядів є нота уряду, послання глави уряду, скерування та приймання у себе урядових делегацій, переговори з ними та підписання міжнародних угод і спільних заяв.

У деяких країнах функції глави держави і глави уряду виконує одна й та ж особа (США) [128, с. 62–76].

В абсолютних і дуалістичних монархіях, а також у президентських республіках фактичним главою уряду є зазвичай глава держави. У парламентарних, змішаних республіках, а також у парламентарних монархіях існує посада глави уряду (прем'єр-міністр, федеральний канцлер, голова ради міністрів, міністр-президент і т.п.), що відрізняється від посади глави держави. Особливо широкими повноваженням наділений прем'єр-

міністр у країнах з парламентарними формами правління, де він є главою виконавчої влади і на практиці здійснює більшість повноважень, які формально належать главі держави.

Найважливіша прерогатива глави уряду полягає, як правило, у визначенні основних напрямів політичного курсу уряду, координації діяльності окремих міністрів. В Італії, наприклад, прем'єр-міністр керує загальною політикою уряду і на нього покладена відповідальність за її здійснення (ст. 95 Конституції).

Реальний обсяг повноважень глави уряду залежить не лише від форми правління, а й від різновиду партійної системи в тій чи іншій країні. Прем'єр-міністр зосереджує доволі значні повноваження в країнах з однопартійними урядами, де він одночасно є лідером правлячої партії. У такому випадку прем'єр-міністр визначає кадровий склад і порядок діяльності уряду, порядок денний його засідань, формулює рішення, що приймаються урядом у процесі обговорення того чи іншого питання. Деякі важливі політичні рішення глава уряду приймає після консультації з окремими міністрами або високопоставленими чиновниками чи одноособово. Зокрема, у 1951 р. британський прем'єр-міністр В. Черчилль одноособово прийняв рішення про випробування ядерної бомби. Так само вчинила в 1971 р. й індійський прем'єр-міністр І. Ганді, прийнявши самостійне рішення про початок військових дій у конфлікті, пов'язаному з утворенням Бангладеш, яке лише пізніше було обговорене членами кабінету.

Повноваження прем'єр-міністра в межах коаліційних урядів часом є не настільки широкими. Йому, як правило, доводиться ділити владу з лідерами інших політичних партій, представлених в урядовій коаліції, що зазвичай унеможлиблює прийняття главою уряду самостійних рішень[143,с. 635–636].

Повноваження Прем'єр-міністра України, в тому числі й щодо реалізації зовнішньої функції української держави, визначені в розділі 6 Конституції України та в ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів

України». Зокрема, глава українського Уряду наділений такими повноваженнями у сфері здійснення зовнішніх зносин:

1. Керівництво роботою Кабінету Міністрів України.
2. Спрямування діяльності Кабінету Міністрів на забезпечення здійснення зовнішньої політики держави.
3. Спрямування діяльності Кабінету Міністрів на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України.
4. Надання з метою реалізації пунктів 2 і 3 цього переліку доручення членам Кабінету Міністрів.
5. Внесення на розгляд Президента України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України.
6. Внесення на розгляд Президента України подання щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Уряду.
7. Внесення на розгляд Президента України подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств (в тому числі й Міністерства закордонних справ України), інших центральних органів виконавчої влади.
8. Підписання актів Кабінету Міністрів України.
9. Скріплення підписом актів Президента України у випадках, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої ст. 106 Конституції України, що внесено нами до переліку повноважень Прем'єр-міністра, спрямованих на реалізацію зовнішньої функції держави, у зв'язку з тим, що деякі з зазначених пунктів безпосередньо стосуються здійснення зовнішньої політики України. Відповідна процедура скріплення підписом актів президента главою уряду чи міністром називається контрасигнацією і є характерною для парламентарних і напівпрезидентських республік, а також парламентарних монархій [52, с. 747].

Серед інших обов'язковій контрасигнації підлягають акти Президента щодо таких питань:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав;
- прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану;
- з питань діяльності Ради національної безпеки і оборони України.

Таким чином, разом з правом контрасигнувати акти Президента Кабінет Міністрів України та особисто Прем'єр-міністр України отримали можливість реально впливати на їх зміст і спрямованість, адже без підпису зазначених посадових осіб акт глави держави не може набрати чинності [52, с. 748]. Виходячи зі змісту актів Президента, які підлягають контрасигнації, міністр закордонних справ та міністр оборони є, зокрема, відповідальними міністрами, які мають підписувати відповідні офіційні документи. Скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр і відповідний міністр перебирають на себе всю повноту відповідальності за його конституційність, обґрунтованість та результативність [52, с. 748].

10. Представництво Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями за межами України.

11. Вступ у відносини з урядами іноземних держав.

12. Ведення переговорів.

13. Підписання міжнародних договорів відповідно до закону та актів Президента України.

14. Внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва,

що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

Водночас повноваження Прем'єр-міністра України визначені в абз. 3 п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1572 [123], відповідно до якого Прем'єр-міністр:

- керує роботою Кабінету Міністрів України;
- спрямовує роботу Кабінету Міністрів на забезпечення здійснення зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- спрямовує роботу Кабінету Міністрів на забезпечення здійснення інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України.

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [126] Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій відповідного міністра. Це стосується й заступників міністра закордонних справ. Водночас згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 10 зазначеного Закону Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України також і подання про призначення на посаду заступника міністра – керівника апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра.

Окрім того, норма ч. 2 ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [119] передбачає виконання обов'язків голови згаданого координаційного органу Прем'єр-міністром у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України на період до обрання і вступу на пост нового глави держави. За звичайних обставин глава уряду входить до складу Ради національної безпеки і оборони за посадою разом з міністром оборони України, головою Служби безпеки України, міністром внутрішніх справ

України, міністром закордонних справ України, що передбачено ч. 2 ст. 6 зазначеного Закону.

У разі відсутності Прем'єр-міністра його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України» від 12 березня 2014 р. № 69 [84] визначено питання, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра, що наведені у Додатку 1 до даної постанови. Серед іншого на підставі п. 2 Додатку 1 до зазначеної постанови до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України належать питання:

- забезпечення зміцнення національної безпеки і обороноздатності України, оснащення Збройних Сил та інших військових формувань;
- охорони та захисту державного кордону;
- забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних миротворчих операціях з підтримання миру і безпеки;
- міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, реєстрації фізичних осіб;
- координації дій державних органів з питань захисту прав інвесторів;
- координації діяльності у сфері запобігання та протидії фінансуванню тероризму;
- організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом;
- космічної діяльності, а також інші питання.

Згідно з п. 3 Додатку 1 до згаданої вище постанови до компетенції Віце-прем'єр-міністра України належать питання:

- розвитку інформаційного суспільства та інформаційної безпеки;
- розвитку зв'язків із закордонними українцями;
- туризму, а також деякі інші питання.

До компетенції Віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства відповідно до п. 4 Додатку 1 до згаданої постанови належать питання:

- використання повітряного простору;
- поштового зв'язку;
- забезпечення належного рівня підготовки та проведення в Україні фінального турніру чемпіонату Європи 2015 р. з баскетболу, створення умов для здобуття права на проведення у 2022 р. зимових Олімпійських та Паралімпійських ігор в Україні, зокрема розвитку спортивної, туристичної, транспортної та соціальної інфраструктури, будівництва з цією метою спортивних споруд.

3.2. Конституційно-правовий статус центрального органу виконавчої влади щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України

Дослідження функцій і компетенції центральних органів виконавчої влади, які водночас належать до системи центральних (внутрішньодержавних) органів зовнішніх зносин, проводились Ю. Г. Барабашем, В. Ф. Годованцем, В. П. Колісником, В. О. Серьогіним, С. Г. Серьогіною, О. Н. Ярмишем.

У науковій літературі зазначається, що всупереч імперативним конституційним приписам щодо необхідності законодавчого визначення статусу всіх органів державної виконавчої влади правовий статус лише деяких центральних органів виконавчої влади встановлено законом. Правовий статус переважної більшості міністерств, державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом встановлено положеннями, затвердженими підзаконними актами[48, с. 320].

Назва «міністерство» походить від латинського «ministro», що означає «служу», «керую». Цим терміном називають центральний орган виконавчої влади у країні, який здійснює державне управління у певній галузі чи сфері життя[16, с. 233].

Відповідно до п. 1 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України (далі – Положення про міністерство), затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96[91], міністерство є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України та реалізує державну політику у відповідній галузі. Водночас згідно з абз. 6 п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади від 15 грудня 1999 р. № 1572/99[123] міністерство є головним (провідним)

органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.

У п. 3 Положення про міністерство наведено невичерпний перелік **функцій міністерства**, відповідно до якого міністерство:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;
- 2) бере участь у розробленні проектів Державного бюджету України;
- 3) реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);
- 4) розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;
- 5) вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;
- 6) виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;
- 7) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;
- 8) здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;
- 9) складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;
- 10) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;
- 11) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

12) здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації зовнішньої політики у сфері зовнішніх зносин України є Міністерство закордонних справ. Правовий статус МЗС регулюється відповідно до Положення про Міністерство закордонних справ України (далі – Положення про МЗС), затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011[114].

Згідно з Положення про МЗС дане міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України.

МЗС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Завдання МЗС України. Подібно до того, як завдання держави мають засадове значення щодо її функцій, є їх найближчою безпосередньою передумовою, завдання органу державної влади, зокрема і МЗС, зумовлюють його функції і реалізуються за допомогою здійснення функцій такого органу. З огляду на те, що пп. 21 п. 3 Положення про міністерство закріплено, що даний орган здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань, вбачаємо за необхідне проаналізувати завдання МЗС.

Основними завданнями МЗС України відповідно до п. 3 Положення є:

- 1) формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин України;
- 2) забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності держави;

3) забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та здійснення аналізу відповідних тенденцій у цих сферах;

4) забезпечення дипломатичними засобами захисту та зміцнення незалежності, державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її національних інтересів;

5) участь у забезпеченні у межах повноважень реалізації державної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економічну систему;

6) сприяння входженню України до світового інформаційного простору, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;

7) участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, продовження конструктивного партнерства з НАТО;

8) забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їхніми громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері;

9) участь у забезпеченні розвитку міжнародно-правової бази співробітництва України з членами міжнародного співтовариства;

10) внесення на розгляд Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів України пропозицій щодо реагування на найбільш важливі та резонансні події у світі, що безпосередньо стосуються інтересів України, та забезпечення їх інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики;

11) формування і реалізація державної політики у сфері розвитку дипломатичної служби та здійснення функцій дипломатичного протоколу у зовнішніх зносинах з іншими державами та міжнародними організаціями;

12) координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України;

13) організація та здійснення в Україні та за кордоном консульської роботи.

Проаналізувавши наведені вище завдання МЗС, враховуючи, що функції органу державної влади являють собою засіб виконання його завдань, а також необхідність розмежування завдань, функцій і повноважень МЗС, варто зазначити таке.

У досліджуваному пункті простежується недостатня чіткість формулювань та розмежування термінів. Для прикладу, окремими підпунктами (2 та 3) виділяються забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності держави та забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та здійснення аналізу відповідних тенденцій у цих сферах. Необхідно зважати на той факт, що, проводячи зовнішньополітичну діяльність, держава реалізує визначений попередньо зовнішньополітичний курс. Тобто завдання, сформульоване у підпункті другому, охоплює завдання, викладене у підпункті третьому. До того ж у підпункті третьому досліджуваного пункту не до кінця зрозумілим видається, забезпечення здійснення аналізу яких саме відповідних тенденцій має здійснювати міністерство.

Щодо пп. 7 досліджуваного пункту необхідно зазначити, що його зміст є дуже подібним до змісту пп. 19 п. 4 Положення про МЗС, в якому наводиться перелік повноважень цього міністерства. Зокрема, відповідно до згаданих вище приписів на МЗС покладено повноваження забезпечувати

реалізацію в межах своїх повноважень державної політики у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва, а завданням міністерства визначено участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Вбачається певне дублювання правових норм, які, на нашу думку, потребують розмежування та мають бути уточнені в контексті відповідності змісту понять завдання і функції органу державної влади.

Аналізуючи пп. 8 п. 3 Положення про МЗС, спостерігаємо подібну до викладеної в попередньому абзаці неузгодженість. У даному разі наявне дублювання досліджуваного завдання МЗС щодо забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їхніми громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері із повноваженням міністерства, викладеним у пп. 22 п. 4, відповідно до якого МЗС реалізує у межах своїх повноважень державну політику з питань забезпечення організації розвитку зв'язків із закордонними українцями, координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у цій сфері. Зазначені норми також потребують подальшого узгодження з метою уникнення дублювання відповідних положень.

У пп. 10 п. 3 досліджуваного Положення одним із завдань МЗС визначено внесення на розгляд Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів України пропозицій щодо реагування на найбільш важливі та резонансні події у світі, що безпосередньо стосуються інтересів України. Вважаємо, наведена норма має бути у переліку повноважень МЗС як з огляду на її зміст, так і на те, що подібні норми містяться у п. 4 Положення про МЗС. Зокрема, відповідно до пп. 25 п. 4 МЗС вносить Президенту України або Кабінету Міністрів України, зокрема, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, пропозиції щодо укладення, припинення чи зупинення дії міжнародних договорів України.

З огляду на те, що дипломатичний протокол є одним з інструментів, способів або засобів здійснення передбаченого пп. 2 п. 3 Положення про МЗС завдання забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності держави, варто наголосити на певних вадах змісту пп. 11 п. 3 цього Положення. Необхідно також зважати на те, що вже формулювання здійснення функцій дипломатичного протоколу у сфері здійснення зовнішніх зносин з іншими державами та міжнародними організаціями містить термін «функція» і за своїм змістом є дещо вузьчим, ніж поняття основних завдань.

Завдання міністерства, що передбачене пп. 12 п. 3 Положення про МЗС, а саме координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України, певним чином дублює норму пп. 64 п. 4 цього ж Положення, в якій йдеться, що МЗС координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин. На нашу думку, зазначена норма є повноваженням МЗС, адже, знову ж таки, спрямовується на забезпечення реалізації одного з основних завдань міністерства – забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності держави.

Щодо змісту пп. 13 п. 3 Положення про МЗС варто зазначити, що організація та здійснення в Україні та за кордоном консульської роботи є одним із способів підтримки контактів із суб'єктами міжнародного права, а також засобом захисту прав та інтересів громадян України за кордоном. З огляду на це згаданий припис відображає функцію організації та забезпечення консульської роботи на території України та за кордоном. Водночас згідно з положеннями пп. 69 п. 4 МЗС забезпечує реалізацію на території України та за кордоном консульської роботи, а отже, наявна нечіткість у визначенні належності досліджуваної норми до завдань чи повноважень МЗС.

Повноваження МЗС України. Відповідно до покладених завдань міністерство здійснює надані йому повноваження, перелік яких наведено у п. 4 Положення про МЗС (98 пунктів).

Як зазначають О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін, повноваження державного органу є його правообов'язками, оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права стосовно підвладного суб'єкта[169, с. 51]. З огляду на це можемо стверджувати, що у п. 4 Положення про міністерство наведено саме перелік **повноважень**, якими наділене кожне з міністерств, в тому числі МЗС, а саме:

1) залучати спеціалістів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

2) представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

3) одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України – статистичні дані, для виконання покладених на нього завдань (безплатно);

4) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

5) притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

6) самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори й укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін висловлюють точку зору, що значна кількість органів мають тотожні повноваження (наприклад, міністерства), але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості. Водночас предмети відання деяких органів частково перетинаються (наприклад, сфера забезпечення обороноздатності та національної безпеки України), але повноваження цих органів у спільних сферах є виключно індивідуальними, неповторними, а тому ніякої конкуренції компетенцій не відбувається[169, с. 52–57].

Норма п. 5 Положення про МЗС також містить низку повноважень, відповідно до яких міністерство для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку:

1) залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції МЗС України;

2) одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані, необхідні для виконання покладених завдань;

3) давати офіційні роз'яснення щодо зовнішньополітичного курсу України;

4) вносити в установленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносинах, у тому числі пов'язаної з участю органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій та їхніх органів;

5) скликати наради, створювати комісії та робочі групи;

6) утворювати колегію для обговорення найважливіших напрямів діяльності МЗС України;

7) утворювати постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (комісії, ради тощо) для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності МЗС України.

З аналізу наведених вище норм Положення про міністерство та Положення про МЗС вбачаємо дублювання низки приписів, що не сприяє ефективній діяльності, а лише додатково її ускладнює.

МЗС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через представництва на території України, закордонні дипломатичні установи України, підприємства, установи і організації, що належать до сфери його управління.

Варто зазначити, що активність зовнішнього впливу та досягнення цілей зовнішньої політики держави багато в чому прямо пропорційно залежить від кількості закордонних представництв. Наприклад, США має 294 посольства, консульства та дипломатичні місії за кордоном. ФРН – 228 закордонних представництв (148 посольств, 60 генеральних консульств і консульств, 12 постійних представництв, 8 інших закордонних представництв), а також 354 почесних консульства. Для порівняння, Україна має лише 84 посольства України за кордоном, а 100 посольств України функціонують за сумісництвом, тобто їх функції покладені на першу групу з 84 дипломатичних представництв. До того ж за кордоном функціонують 25 генеральних консульств та 71 почесне консульство України. Подібна невелика кількість представництв позначається, насамперед на зручності встановлення та підтримки зв'язків з нашою країною, по-друге, на поширенні вітчизняних інтересів та впливу в інших країнах, по-третє, але що не менш важливо, – на активності економічних відносин. Для прикладу, за наявності 56 країн на Африканському континенті, лише в 11 з них є посольства України. Тобто для отримання візи громадянам більшості держав Африканського континенту необхідно здійснити подорож до однієї з сусідніх

країн, що не підвищує ані туристичну привабливість України, ані сприяє розширенню економічної, культурної, наукової, освітньої та іншого виду співпраці.

МЗС України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями.

МЗС України у межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр закордонних справ України.

Накази МЗС України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [93]. Накази нормативно-правового характеру МЗС України підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Накази МЗС України, видані у межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Правовий статус міністра закордонних справ України щодо здійснення зовнішніх зносин. Згідно з положеннями абз. 1 п. 7 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України (далі – Положення про міністерство), затвердженого Указом

Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96[91], міністерство очолює міністр, якого призначає Президент України.

Відповідно до абз. 2 Положення про міністерство міністр має заступників, які призначаються відповідно до законодавства і між якими він провадить розподіл обов'язків.

Міністр здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра, керівників підрозділів міністерства, що закріплено в абз. 3 Положення про міністерство.

Міністр також входить до складу колегії, яка утворюється у міністерстві для погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі. Він також затверджує склад і положення про інші дорадчі та консультативні органи, які можуть утворюватися у міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності.

Абзацом 4 п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 [123] передбачено, що посада міністра за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належить до політичних і не віднесена до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу»[89].

Абзацом 6 п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади»[123] встановлено, що міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністр в обов'язковому порядку погоджує прийняття актів Кабінету Міністрів

України та утворених ним органів, внесення проектів законів і актів Президента України з питань, віднесених до його відання. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Відповідно до абз. 7 п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади»[123] порядок виконання обов'язків міністра в разі його тимчасової відсутності визначається Кабінетом Міністрів України, а саме постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності» від 17 липня 2003 р. № 1096[116]. Пунктом 1 згаданої постанови поважними причинами для тимчасової відсутності міністра, з-поміж іншого, визначено відрядження, хворобу, відпустку, і в такому разі за дорученням міністра його обов'язки виконує перший заступник, а у разі його відсутності – один із заступників міністра. Проте такі обов'язки, як визначення політичних пріоритетів та стратегічних напрямів роботи міністерства, а також участь у прийнятті рішень на засіданнях Кабінету Міністрів України першим або іншими заступниками Міністра здійснюватися не можуть.

Згідно з абз. 2 п. 2 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади»[123] статус міністра встановлюється положенням про відповідне міністерство. Згідно з абз. 3 п. 3 зазначеного Указу міністр затверджує структуру відповідного міністерства.

На підставі абз. 5 п. 3 згаданого Указу міністр за погодженням з Міністерством фінансів України затверджує штатний розпис та кошторис видатків міністерства.

Відповідно до абз. 2 п. 5 названого Указу міністр у встановленому порядку призначає на посади та звільняє з посад керівників територіальних органів міністерства.

Пункти 10 та 11 Положення про МЗС, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 381/2011 [114], містить невичерпний перелік повноважень міністра закордонних справ. Положення про МЗС розмежовує повноваження міністра як члена Кабінету Міністрів України та як керівника МЗС.

Міністр як член Кабінету Міністрів України:

- 1) особисто відповідає за формування і реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України;
- 2) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного таких засідань;
- 3) спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання;
- 4) погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проекти законів України та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України.

Окрім того, на підставі ч. 2 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[126] міністр закордонних справ як член Кабінету Міністрів може вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Враховуючи положення ч. 1 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[123], міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», у тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Частиною 1 ст. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[101] визначено, що міністр України:

- 1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики, виконання інших

покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідній сфері;

2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:

- пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень зі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

- пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови головою районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, – про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

4) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої ст. 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання;

5) погоджує проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

6) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є

міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

7) видає обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

8) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

9) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

10) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

11) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

12) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

13) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.

Відповідно до Положення про МЗС **міністр як керівник МЗС України:**

1) очолює МЗС України, здійснює керівництво його діяльністю;

2) визначає стратегічні напрями роботи МЗС України та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи МЗС України, звіти про їх виконання;

3) представляє МЗС України у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

4) у межах компетенції організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів

Кабінету Міністрів України в апараті МЗС України, представництвах МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установах України;

5) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є МЗС України;

6) видає розпорядження;

7) затверджує структуру апарату МЗС України та закордонних дипломатичних установ України;

8) приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів;

9) вносить на розгляд Президентів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації закордонних дипломатичних установ України та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації представництв МЗС України на території України;

10) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату МЗС України, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників та заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;

11) входить до складу Ради національної безпеки і оборони України;

12) вносить Президентів України пропозиції щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, глав державних делегацій та про присвоєння вищих дипломатичних рангів України;

13) призначає за погодженням із Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та звільняє керівників економічних відділів у складі дипломатичних представництв України за кордоном;

14) погоджує в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

15) присвоює дипломатичні ранги радника першого класу, радника другого класу, першого секретаря першого класу, першого секретаря другого класу, другого секретаря першого класу, другого секретаря другого класу, третього секретаря, аташе, а також ранги державних службовців, які відповідають посадам третьої – сьомої категорій, працівникам системи органів дипломатичної служби;

16) представляє без спеціальних повноважень Україну в зовнішніх зносинах, на двосторонніх і багатосторонніх переговорах, підписує міжнародні договори України;

17) виступає з офіційними заявами з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру;

18) організовує роботу колегії МЗС і головує на її засіданнях;

19) затверджує кількісний і персональний склад колегії МЗС України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення про них;

20) здійснює інші повноваження відповідно до законів та актів Президента України.

Окрім зазначеного, перелік повноважень міністра як керівника міністерства закріплено ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[126], відповідно до якого міністр:

1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;

2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

3) в межах компетенції організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

4) забезпечує виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України;

5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення), заступника міністра – керівника апарату;

6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;

7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;

8) утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;

9) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;

10) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

11) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця заступнику міністра – керівнику апарату;

12) вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців та працівників апарату міністерства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

13) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

14) визначає обов'язки першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення) та заступника міністра – керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступником міністра (у разі введення), які вони здійснюють у разі його відсутності;

15) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;

16) утворює комісії, робочі та експертні групи;

17) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

18) підписує накази міністерства;

19) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення;

20) здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього та інших законів, а також актів та доручень Президента України.

Відповідно до абз. 3 п. 12 Положення про МЗС міністр закордонних справ вносить пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади першого заступника, заступника міністра, заступника міністра – керівника апарату для подальшого внесення подання щодо цих кандидатур Прем'єр-Міністром Президентіві України.

Відповідно до абз. 4 п. 12 Положення про МЗС міністр визначає обов'язки першого заступника міністра, заступника міністра, заступника міністра – керівника апарату та розподіл повноважень між ними.

Як зазначалося, в інших країнах також існує посада заступника прем'єр-міністра. Наприклад, у Німеччині федеральний канцлер призначає одного з федеральних міністрів своїм заступником і найчастіше ним стає міністр закордонних справ, що, безперечно, вказує на значення відповідної посади для держави. Для прикладу, п'ять (В. Брандт, В. Шеєль, Г. Геншер, К. Кінкель, Й. Фішер) із останніх тринадцяти віце-канцлерів були міністрами

закордонних справ і виконували свої посадові обов'язки в загальному підсумку протягом сорока років, починаючи з 1966 р. (тобто за останні 48 років).

Висновки до розділу 3

Слід зазначити, що в силу свого конституційно-правового статусу такі органи, як Президент України, Прем'єр-міністр України і міністр закордонних справ посідають особливе місце в системі державних органів зовнішніх зносин. Це зумовлено саме персоніфікованим характером їх діяльності, що природно відрізняє їх від колегіальних органів.

Не викликає сумніву той факт, що серед наведених вище органів провідне місце займає уряд в силу особливого місця в системі органів державної влади і, зокрема, виконавчій гілці влади, а також обсягу визначених у законодавстві повноважень.

Узагальнюючи теоретичний доробок правової науки та приписи вітчизняного законодавства, можна зробити висновок про те, що здійснення зовнішньої політики держави Урядом України є одним із найважливіших його завдань, повноважень і уособленням загальної зовнішньої функції держави. Однак зовнішня функція держави реалізується безпосередньо у різноманітних формах і напрямках діяльності, які найбільш виразно матеріалізуються у різноманітних функціях її органів. Коло зазначених функцій було сформульовано на основі низки критеріїв, які, з одного боку, зумовлені конституційно-правовим статусом загалом і конкретними повноваженнями Кабінету Міністрів України, з другого – впливають із низки міжнародно-правових документів, зобов'язань України та міжнародно-правової практики, а також значущості тієї чи іншої діяльності Кабінету Міністрів України для забезпечення інтересів держави і суспільства. На нашу думку, до найбільш суттєвих напрямів діяльності Кабінету Міністрів України у сфері зовнішніх зносин належать: функція участі уряду у визначенні зовнішньої політики держави, функція реалізації зовнішньополітичного курсу держави, функція надання повноважень, регулятивна функція, інформаційна функція.

Найбільш вагомими функціями глави уряду, як правило, є визначення основних напрямів політичного курсу уряду, координація діяльності окремих міністрів.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації зовнішньої політики у сфері зовнішніх зносин України є Міністерство закордонних справ. У законодавстві визначено завдання, функції та повноваження міністерства загалом та зовнішньополітичного відомства України зокрема. Варто зазначити, що простежуються численні дублювання аналогічних за своїм змістом, а іноді й формулюванням, норм у різних нормативно-правових актах. Водночас деякі формулювання та розмежування як по горизонталі (між завданнями), так і по вертикалі (між завданнями і повноваженнями) щодо визначення правового статусу міністерства закордонних справ є недостатньо чіткими.

Особливе місце у здійсненні зовнішніх зносин держави сьогодні займає глава зовнішньополітичного відомства – міністр закордонних справ України. Крім визнаного міжнародним співтовариством статусу та закріплення у міжнародно-правових актах права представляти державу без спеціального на те доручення, про особливе значення для здійснення політики держави свідчить також той факт, що в деяких з високорозвинених країн міністр закордонних справ доволі часто призначається заступником глави уряду. Зокрема, подібна тенденція спостерігається у ФРН, де п'ять із останніх тринадцяти віце-канцлерів (В. Брандт, В. Шеєль, Г. Геншер, К. Кінкель, Й.Фішер) були міністрами закордонних справ і виконували свої посадові обов'язки в загальному підсумку протягом сорока років, починаючи з 1966 р. (тобто за останні 48 років).

Варто зазначити, що активність зовнішнього впливу та досягнення цілей зовнішньої політики держави багато в чому прямо пропорційно залежить від кількості закордонних представництв. Порівняно з показниками більшості високо розвинутих країн мережа закордонних представництв

України є в декілька разів меншою, що не сприяє розвитку її економічної, культурної, наукової, освітньої співпраці з іншими країнами, а також поширенню інтересів та впливу нашої держави у світі. Вбачається за необхідне збільшити кількість закордонних представництв, для початку розширивши мережу почесних консульств, що потребує значно менших фінансових та кадрових ресурсів, ніж при створенні посольств і консульств.

ВИСНОВКИ

У дисертації в результаті дослідження конституційно-правового статусу державних органів зовнішніх зносин України, аналізу конституційно-правових норм, відповідно до яких функціонують такі органи, сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства України, а саме:

1. Зовнішні зносини об'єднують діяльність державних органів зовнішніх зносин України та відповідних органів інших суб'єктів міжнародного права, є складовою міжнародної діяльності держави і міжнародних відносин загалом. Поряд з поняттям «зовнішні зносини» доволі часто вживається термін «міжнародні відносини», який, проте, не є тотожним за своїм змістом. Під поняттям «міжнародні відносини» зазвичай розуміють усю систему зовнішніх зв'язків усіх суб'єктів публічного і приватного права держави: її органів, посадових осіб, фізичних, юридичних осіб, а також інших асоціацій індивідів, що являє собою так звані зовнішні зносини у широкому значенні. Водночас система зовнішніх зв'язків усіх держав утворює в широкому розумінні систему міжнародних відносин. Окрім того, в історичній літературі, аналітичних дослідженнях, офіційних повідомленнях та на інтернет-порталі Міністерства закордонних справ України як синонім до терміна «зовнішня політика» вживається поняття «зовнішньополітичний курс». Варто зауважити, що зовнішня політика держави об'єднує систему цілей, методів і засобів їх досягнення в міжнародних відносинах, а також є продовженням внутрішньої політики. З метою уникнення термінологічної неузгодженості вбачається за необхідне закріпити у законодавстві, зокрема в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», поняття «зовнішня політика» та «зовнішньополітичний курс».

2. Зовнішня функція держави – це основні напрями діяльності держави як усередині країни, так і поза її межами, які відображають її мету, сутність і

соціальне призначення, спрямовані на участь держави у міжнародно-правових відносинах у всіх їх проявах та об'єктивно зумовлені її завданнями на конкретному історичному етапі розвитку. Зовнішня функція держави здійснюється системою державних органів зовнішніх зносин України з метою реалізації зовнішньої політики в процесі зовнішніх зносин між суб'єктами міжнародного права. Зовнішні функції державного органу – це основні напрями діяльності такого органу в міжнародно-правових відносинах, що випливають з покладених на нього завдань та забезпечуються наданими йому повноваженнями, через здійснення яких відповідні органи реалізують зовнішню функцію держави. Варто розмежовувати зовнішні функції державних органів із зовнішньою функцією держави в контексті реалізації останньої. Ці поняття слід розглядати як самостійні, однак взаємопов'язані, що забезпечують досягнення основних, найважливіших цілей і завдань держави загалом.

Суміжними до зовнішніх функцій державних органів є їх завдання та повноваження. З метою ефективної реалізації зовнішньої політики зміст цих понять має бути чітко розмежований як у науковій літературі, так і у вітчизняному законодавстві. Завдання державного органу – це основні загальні напрями його діяльності, що зумовлені метою, цілями та призначенням відповідного органу, реалізація яких може забезпечуватися за допомогою здійснення як однієї, так і декількох функцій державного органу. Повноваження державного органу – конкретні права та/або обов'язки державного органу стосовно чітко визначеного кола питань, які належать до його компетенції та надані такому органу для забезпечення реалізації його функцій та виконання поставлених перед ним завдань.

3. Конституційно-правовий статус державних органів зовнішніх зносин являє собою систему правових норм (конституційного законодавства та міжнародно-правових актів), якими визначено правосуб'єктність та

принципи функціонування державних органів, їх права та обов'язки, а також завдання і цілі, заради яких створюються такі органи.

Державні органи зовнішніх зносин у науці міжнародного публічного права поділяють на внутрішньодержавні (або центральні) та закордонні (або зарубіжні). Стосовно Європейського Союзу органи зовнішніх зносин у літературі поділяються на внутрішні та зовнішні. Вважаємо, відповідно до основоположних норм Конституції України і положень науки конституційного права України органи зовнішніх зносин нашої держави слід розглядати як центральні і закордонні. З огляду на їх місцезнаходження й особливий конституційно-правовий статус убачається обґрунтованим розглядати в межах системи центральних державних органів зовнішніх зносин Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та Міністерство закордонних справ України. Значними функціями та повноваженнями у сфері зовнішніх зносин також наділені Прем'єр-міністр України та міністр закордонних справ України.

4. Встановлення і підтримка офіційних зв'язків із суб'єктами міжнародного права (державами, міжнародними організаціями, націями та народами, що борються за самовизначення) традиційно належать до сфери відання органів виконавчої влади, хоча законодавчі органи теж наділені певною компетенцією у цій сфері. З аналізу повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики держави вбачається, що єдиним законодавчим органом здійснюються такі основні зовнішні функції, як: законодавча, установча, фінансова, контрольна та надзвичайні функції (реалізуються у разі виникнення надзвичайних обставин шляхом здійснення таких повноважень, як: 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, схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам та ін.).

5. При розгляді питань щодо співвідношення повноважень Верховної Ради України з правами та обов'язками інших державних органів вагомим практичного значення набуває визначення меж компетенції відповідних органів. У деяких європейських країнах, наприклад, на конституційні суди покладено повноваження, що мають на меті врегулювання розбіжностей щодо розуміння державними органами різних рівнів меж своїх повноважень. З огляду на позитивний досвід Федеративної Республіки Німеччина видається за доцільне внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», зокрема, до переліку повноважень Конституційного Суду України віднести вирішення колізій, що стосуються обсягу повноважень державних органів, які Конституцією України чи нормативним актом вищого органу державної влади наділені власними правами.

Окреме місце в системі органів зовнішніх зносин займає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча формально він і не входить до системи таких органів. З огляду на те, що український омбудсмен обирається парламентом, який а ргіорі делегує йому деякі повноваження, а також у силу свого статусу зобов'язаний сприяти реалізації на території України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, він виконує такі зовнішньополітичні функції: участь у процесі виконання державою міжнародних зобов'язань (зокрема, здійснення парламентського контролю за виконанням державою Україна рішень Європейського суду з прав людини); участь у сприянні процесові вдосконалення міжнародного права у сфері прав дітей; представництва; співпраці; сприяння підтриманню миру і безпеки у світі. Одним із основних завдань омбудсмена є сприяння приведенню українського законодавства у відповідність до вимог Ради Європи. З огляду на зазначене, а також враховуючи положення ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», вважаємо, що в згаданому законі

слід було б докладно і конкретно зафіксувати основні функції Уповноваженого зовнішньополітичного характеру.

6. Глава держави займає особливе й одне з провідних місць у системі органів зовнішніх зносин держави: з одного боку, його зовнішньополітичні повноваження і функції нерозривно зв'язані зі статусом, функціями і повноваженнями всіх інших державних органів зовнішніх зносин; з другого – глава держави відіграє вирішальну роль у справі формування і функціонування кожного з органів зовнішніх зносин. І хоча деякі повноваження і функції Президента України певною мірою збігаються із повноваженнями і функціями інших державних органів (наприклад, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, міністра закордонних справ України у справі формування зовнішньої політики держави, укладання договорів, представництва держави тощо), за юридичними наслідками і значущістю для самих стосунків міжнародно-правового характеру діяльність глави держави у міжнародних відносинах не породжує аналогій.

У силу свого конституційно-правового статусу Президент України, Прем'єр-міністр України і міністр закордонних справ України займають особливе місце в системі державних органів зовнішніх зносин. Саме з огляду на персоніфікований характер їх діяльності та надані їм повноваження зазначеними посадовими особами акумульована майже вся оперативна діяльність щодо здійснення зовнішніх зносин держави.

Особливе місце у системі державних органів займає координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – Рада національної безпеки і оборони України. З аналізу законодавства вбачається наявність деяких колізій щодо розмежування завдань і функцій зазначеного органу та відповідних елементів конституційно-правового статусу Міністерства оборони України. Зокрема, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» до функцій

даного державного органу належить координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час. З іншого боку, відповідно до абз. 6 п. 3 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011, поміж основних завдань цього міністерства вказано здійснення в установленому порядку координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони. З огляду на зазначене вбачається за необхідне вдосконалити наведені вище положення законодавства і при цьому враховувати, що на підставі ч. 2 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України (до складу якого входить і міністр оборони) підконтрольний Верховній Раді України в межах, передбачених Основним Законом. Зважаючи на те, що РНБО відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України є координаційним органом, обсяг функцій і повноважень даного державного органу у сфері контролю має обмежуватися компетенцією щодо виконання його рішень. У зв'язку з цим убачається за доцільне внести відповідні уточнення до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

7. У системі державних органів зовнішніх зносин провідне місце займає Уряд України. Узагальнюючи теоретичний доробок правової науки та приписи вітчизняного законодавства, можна зробити висновок про те, що здійснення зовнішньої політики держави Кабінетом Міністрів України є одним із найважливіших його завдань, повноважень і уособленням загальної зовнішньої функції держави. Однак зовнішня функція держави реалізується у формах і напрямках діяльності, які найбільш виразно матеріалізуються у різноманітних функціях його органів. Коло зазначених функцій було сформульовано на основі низки критеріїв, які, з одного боку, зумовлені конституційно-правовим статусом загалом і конкретними повноваженнями Кабінету Міністрів України, з другого – впливають із низки міжнародно-

правових документів, зобов'язань України та існуючої міжнародно-правової практики, а також значущості тієї чи іншої діяльності уряду для забезпечення інтересів держави і суспільства. Вбачається, що до найбільш суттєвих напрямів діяльності Кабінету Міністрів України у сфері зовнішніх зносин належать: функція участі уряду у визначенні зовнішньої політики держави, функція реалізації зовнішньополітичного курсу держави, функція надання повноважень, регулятивна функція, інформаційна функція. Найбільш вагомими функціями глави уряду, як правило, є визначення основних напрямів політичного курсу уряду, координація діяльності окремих міністрів.

8. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації зовнішньої політики України є Міністерство закордонних справ. У законодавстві визначено завдання, функції та повноваження міністерств загалом та зовнішньополітичного відомства України зокрема. Варто зазначити, що простежуються численні дублювання аналогічних за своїм змістом, а іноді й формулюванням, норм у різних нормативно-правових актах. Водночас деякі формулювання та розмежування як по горизонталі (між завданнями), так і по вертикалі (між завданнями і повноваженнями) щодо визначення правового статусу Міністерства закордонних справ є недостатньо чіткими.

Зокрема, потребують удосконалення формулювання пп. 2 і 3 п. 3 Положення про Міністерство закордонних справ України з урахуванням того факту, що, проводячи зовнішньополітичну діяльність, держава реалізує визначений попередньо зовнішньополітичний курс, тобто завдання, сформульоване у пп. 2, охоплює завдання, викладене у пп. 3.

Окрім того, зміст пп. 7 п. 3 є дуже подібним до змісту пп. 19 п. 4 (в якому наводиться перелік повноважень зовнішньополітичного відомства) згаданого Положення. Відповідно до наведених вище приписів на Міністерство закордонних справ України покладено повноваження забезпечувати реалізацію в межах своїх повноважень державної політики у

сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва, а завданням міністерства визначено участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Вбачається певне дублювання правових норм, які, вважаємо, потребують розмежування та мають бути уточнені в контексті відповідності змісту понять завдання і функції державного органу.

9. Визначне місце у здійсненні зовнішніх зносин держави в сучасних умовах посідає глава зовнішньополітичного відомства – міністр закордонних справ України. Крім визнаного міжнародним співтовариством статусу та закріплення у міжнародно-правових актах права представляти державу без спеціального на те доручення, про особливе значення для здійснення політики держави свідчить також той факт, що в деяких високорозвинених країнах міністр закордонних справ доволі часто призначається заступником глави уряду. Зокрема, подібна тенденція спостерігається у ФРН, де п'ять із останніх тринадцяти віце-канцлерів (В. Брандт, В. Шеєль, Г. Геншер, К. Кінкель, Й. Фішер) були міністрами закордонних справ і виконували свої посадові обов'язки в загальному підсумку протягом сорока років, починаючи з 1966 р. (тобто за останні сорок вісім років). Враховуючи зазначене, а також фактичне підпорядкування міністра закордонних справ України главі уряду та главі держави одночасно, видається необхідним обмежити підконтрольність глави зовнішньополітичного відомства однією посадовою особою та посилити його вплив на визначення основних напрямів зовнішньої політики держави.

10. За результатами проведеного дослідження одним із напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання повноважень і функцій державних органів зовнішніх зносин убачається прийняття парламентом загальної уніфікованої концепції зовнішньополітичної діяльності України на наступні п'ять років та встановлення особливого

порядку внесення змін до неї. Зазначена концепція має бути прийнята з урахуванням вже визначених засад внутрішньої і зовнішньої політики, як це передбачено ч. 2 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», і спрямована на законодавче закріплення конкретних етапів його реалізації. Це дало б змогу забезпечити домінування інтересів держави у сфері зовнішніх зносин над інтересами окремих політичних партій, груп впливу, посадових та приватних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Компетенція / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 : К–М / Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.). – К. : Укр. енцикл. ім. М. Бажана, 2001. – С. 196.
2. Антонович М. М. Міжнародне публічне право / Антонович М. М. – К. : Вид.дім КМ Академія ; Алеута, 2003. – 308 с.
3. Анцелевич Г. О. Міжнародне публічне право : підручник / Г. О. Анцелевич, О. О. Покрещук. – К. : Алерта, 2005. – 424 с.
4. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М. : БЕК, 1998. – 519 с.
5. Баймуратов М. А. Международное публичное право : учебник / Баймуратов М. А. – К. : Истина, 2004. – 552 с.
6. Баймуратов М. О. Міжнародне публічне право / Баймуратов М. О. – Харків : Одіссей, 2002. – 672 с.
7. Баймуратов М. О. Міжнародне публічне право / Баймуратов М. О. – Харків : Одіссей, 2008. – 704 с.
8. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / Байтин М. И. – Саратов, 1979. – 302 с.
9. Бирюков П. Н. Международное право : учеб. пособ. / Бирюков П. Н. – М. : Юристъ, 1998. – 263 с.
10. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю. П. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
11. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. І. Борденюк. – К., 2009.
12. Булатов А. С. Мировая экономика : учебник для ВУЗов / Булатов А. С. – М. : Юристъ, 2000. – 734 с.

13. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во Юрид. думка», 2007. – 992 с.
14. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL : <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?960206>. Название с экрана.
15. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / Георгіца А. З. – Чернівці : Рута, 2000. – 424 с.
16. Годованець В. Ф. Конституційне право України : навч. посіб. / Годованець В. Ф. – К. : МАУП, 2005. – 360 с.
17. Государственное право Германии.– М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т. 1. – 312 с.
18. Гріненко О. О. Міжнародно-правове регулювання зовнішніх зносин Європейського Союзу: нормативний аспект : монографія / Гріненко О. О. – К. : Фенікс, 2011. – 447 с.
19. Гріненко О. О. Міжнародно-правове регулювання зовнішніх зносин Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. О. Гріненко. – К., 2012.
20. Громыко А. А. Дипломатический словарь : в 3-х т. / Громыко А. А., Ковалев А. Г., Севостьянов П. П. – М. : Наука, 1984–1986. – 1984. –Т. 1.– 421 с.
21. Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної та консульської служби : навч.посіб. / Гуменюк Б. І. – К. : Либідь, 1998. – 248 с.
22. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручн. для студентів вищих навч. закл. / за ред. С. Г. Серьогіної. –Харків : Право, 2005. – 256 с.

23. Джордж Бравн Тіндалл. Історія Америки / Джордж Бравн Тіндалл, Дейвід Е. Шай. – [6-те вид.]. – Львів : Літопис, 2010. – 904 с.
24. До питання про зовнішні функції сучасної держави / О. М. Андрусенко // Наукові записки. – К. : Вид. дім КМ Академія, 2006. – Т. 53 : Юридичні науки. – С. 43–46.
25. До питання регулювання експорту та імпорту озоноруйнуючих речовин і продукції, що їх містить : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 393 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393-98-п>
26. Загальна теорія держави і права : підручн. для студентів юрид. вищих навч. закл. / [Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
27. Зорин В. А. Основы дипломатической службы. – [изд. 2-е, испр. и дополн.]. – М. : Международ. отношения, 1977. – 368 с.
28. Карпачова Н. І. Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини : Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з нагоди 60-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Карпачова Н. І. – К., 2010. – 194 с.
29. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Карпачова Н. І. – К., 2006. – 374 с.
30. Кирилюк Ф. М. Політологія / [Кирилюк Ф. М., Обушний М. І., Хилько М. І. та ін.] ; за ред. Ф. М. Кирилюка. – К. : Здоров'я, 2004. – 776 с.
31. Кириченко В. М. Порівняльне конституційне право: модульний курс : навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К. : Центр навч. літ., 2012. – 256 с.

32. Коментар до Конституції України / Авер'янов В. Б. – [2-ге вид., випр. й доповн.]. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.
33. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : Инфра-М, 1997. – 804 с.
34. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник / отв. ред. проф. Б. А. Страшун – [3-е изд., обновл. и дораб.]. – М. : БЕК, 2000. – Т. 1–2 : Часть общая. – 758 с.
35. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов : в 4-х т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – [2-е изд., испр. и дополн.]. – М. : БЕК, 1996. – Т. 1–2 : Общая часть. – 758 с.
36. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. наук, проф. Ю. И. Лейбо и д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРАМ), 2000. – 832 с.
37. Конституционное право : энцикл. словарь / отв. ред. и рук. автор. колл. д-р юрид. наук, проф. С. А. Авакьян. – М. : НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРАМ), 2001. – 688 с.
38. Конституция Латвийской Республики [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>. Title from the screen.
39. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://constitution.kremlin.ru/>. Название с экрана.
40. Конституция Российской Федерации : энцикл. словарь. – М. : Юрист, 1997. – 317 с.
41. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / Бесчастний В. М., Філонов О. В., Субботін В. М., Пашков С. М. ; за ред. В. М. Бесчастного. – [2-ге вид., стер.]. – К. : Знання, 2008. – 467 с.

42. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / [Горшеньова М. С., Закоморна К. О., Ріяка В. О. та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – [2-е вид., доповн. і перероб.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
43. Конституційне право України / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – [3-тє вид.]. – К. : Наук. думка, 2002. – 733 с.
44. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2008. – Т. 2. – 800 с.
45. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – 733 с.
46. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – [2-ге вид., перероб. та доопр.]. – К. : Правова єдність, 2010. – 428 с.
47. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.
48. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Харків : Право, 2008. – 416 с.
49. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. академіка АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, д-ра юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім Ін Юре, 2002. – 544 с.
50. Конституційний суд ФРН визнав допомогу з порятунку євро законною [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.dw.de/конституційний-суд-фрн-визнав-допомогу-з-порятунку-євро-законною/a-15369320>. Title from the screen.
51. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. Фундація ; Право, 1966. – 544 с.

52. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп.секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. правових наук України. – [2-ге вид., переробл. і доповн.]. – Харків : Право, 2011. – 1128 с.
53. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
54. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М. : Изд. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – 816 с.
55. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко ; за ред. Л. В. Губерського. – К. : Знання, 2009. – 751 с.
56. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и общая часть. – С.-Петербург, 1909. – 748 с.
57. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / Котюк В. О. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
58. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / Кравченко В. В. – [вид. 3-є, виправл. та доповн.]. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
59. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Правова єдність. – 2008. – 350 с.
60. Курс международного права : в 7-ми т. – М. : Наука, 1990. – Т. 4 : Отрасли международного права. – 272 с.
61. Левин Д. Б. Международное право, внешняя политика и дипломатия / Левин Д. Б. – М. : Междунар. отношения, 1981. – 144 с.
62. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія : метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. В. В. Лісничий. – Харків : УАДУХФ, 2001. – 36 с.

63. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. Г. Макаренко. – К., 2009. – 20 с.
64. Мамут Л. С. Карл Маркс как теоретик государства / Мамут Л. С. ; отв. ред. Н. П. Фарберов ; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Наука, 1979. – 264 с.
65. Мацко А. С. Міжнародне право : навч. посіб. / Мацко А. С. – [2-ге вид., стереотип.]. – К. : МАУП, 2003. – 216 с.
66. Международное публичное право :учебник / под ред. К. А. Бекяшева. – М. : Проспект, 1998. – 608 с.
67. Міжнародне право: Основні галузі : підручник / за ред. В. Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2004. – 816 с.
68. Міжнародне право : підручник / за ред. Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. – К. : Знання, 2012. – 631 с.
69. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада» / І. М. Мінаєва // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1. – С.128–136.
70. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе /Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 103–104.
71. Мяловицька Н. А. Автономія і її роль у державному будівництві (країни Європи) : монографія / Мяловицька Н. А. – К. : Логос, 2009. – 504 с.
72. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты / Нойштадт Р. ;пер. с англ. А. А. Захарова. – М. : Ad Manginem, 1997. – 463 с.
73. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2-х т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 1 : Теория государства.– 404 с.
74. Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. – К. : Юрінком Інтер, 2008. –366 с.

75. Отрош М. І. Система органів зовнішніх зносин Святого Престолу / М. І. Отрош // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 278–284.
76. Партнерство заради миру. Рамковий документ : Міжнародний документ від 10.01.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950_001
77. Пискотин М. И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период / М. И. Пискотин // Советское государство и право. – 1958. – № 5. – С. 89–100.
78. План дій Україна – НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=ua-nato&sub=plan_ukr_nato. Назва з екрана.
79. Погорелко В. Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства / Погорелко В. Ф. – К. : Наук. думка, 1986. – 184 с.
80. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.
81. Положення про Державний Протокол та Церемоніал України : Указ Президента України від 22.08.2002 р. № 746/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746/2002>
82. Популярна юридична енциклопедія / [Гіжевський В. К., Головченко В. В., Ковальський В. С. (кер.) та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
83. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90/98-вр>
84. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України : Постанова

Кабінету Міністрів України від 12.03.2014 р. № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69-2014-п>

85. Про внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 393 : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.1998 р. № 1586 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1586-98-п>

86. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

87. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>

88. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>

89. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

90. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2000 р. № 2728-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>

91. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/179/96>

92. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

93. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

94. Про затвердження договорів між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща щодо правил місцевого прикордонного руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/139-2009-п>

95. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-п>

96. Про затвердження переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р. № 1287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1287-98-п>

97. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. № 166/92-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/166/92-рп>

98. Про затвердження Регламенту встановлення наявності або відсутності озоноруйнівних речовин у товарах, що плануються до ввезення або вивезення : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 13.01.2012 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0055-12>

99. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2013 рік : Указ Президента України від 05.07.2013 р. № 371/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/371/2013>

100. Про затвердження Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво прикордонних областей України та Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.1995 р. № 311 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/311-95-п>

101. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

102. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2010 р. № 397 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/397-2010-п>

103. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

104. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

105. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

106. Про надання державних гарантій щодо іноземних кредитів, які надаються Україні відповідно до міжнародних договорів : Декрет Кабінету Міністрів України від 17.03.1993 р. № 25-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/25-93>

107. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

108. Про організацію виконання Монреальського протоколу по речовинах, що руйнують озоновий шар : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1995 р. № 1062 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1062-95-п>

109. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

110. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010/2. – С. 95–98.

111. Про переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню у 2000 році : Постанова Кабінету Міністрів від 06.01.2000 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4-2000-п>

112. Про переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню у 2001 році : Постанова Кабінету Міністрів від 28.12.2000 р. № 1911 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1911-2000-п>

113. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента від 02.04.2010 р. № 504/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>

114. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/381/2011>

115. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 406/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>

116. Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1096 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1096-2003-п>

117. Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України : Закон України від 22.02.2000 р. № 1479-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1479-14>

118. Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>

119. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр

120. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/315/96-вр>

121. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 08.06.2012 р. № 390/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/390/2012>

122. Про розміри та порядок зарахування плати за видачу та переоформлення ліцензій на провадження певних видів підприємницької діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-99-п>

123. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>

124. Про структуру центрального апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30.06.2011 р. № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=va026731-11>

125. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>

126. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

127. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право : навч. посіб. / Пронюк Н. В. – К. : КНТ, 2008. – 344 с.

128. Репецький В. М. Дипломатичне і консульське право : підручник / Репецький В. М. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – К. : Знання, 2006. – 372 с.

129. Сандровский К. К. Дипломатическое право / Сандровский К. К. – К., 1981. – 240 с.

130. Сандровский К. К. Право внешних сношений / Сандровский К. К. – К., 1977. – 99 с.

131. Сандровский К.К. Право внешних сношений / Сандровский К.К. – Киев, 1974. – 79 с.

132. Сандровский К. К. Право внешних сношений : ученик для студ. по спец. международное право / Сандровский К. К. – К. : Вища школа, 1986. – 328 с.

133. Сардачук П. Д. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи : навч. посіб. / П. Д. Сардачук, О. П. Кулик. – К. : Україна, 2001. – 176 с.

134. 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.

135. Сиренко В. Ф. Интересы – власть – управление / Сиренко В. Ф. АН УССР. Ин-т государства и права; отв.ред. В. В. Цветков. – К. : Наук. думка, 1991. – 156 с.
136. Сиренко В. Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов (организационно-правовые вопросы) / Сиренко В. Ф.; отв.ред. В. В. Цветков; АН УССР. Ин-т государства и права. – К. : Наук. думка, 1987. – 176 с.
137. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / Скакун О. Ф. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
138. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / Скакун О. Ф.; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
139. Словник іншомовних слів, за ред. члена кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Укр. рад. енцикл. Академії наук Української РСР, 1974. – 776 с.
140. Снігур І. Й. Напрями реалізації установчої функції парламенту України щодо виборів / І. Й. Снігур // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – № 18. – С. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2013-1/content.html>.
141. Совгиря О. В. Конституційне право України: навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.
142. Совгиря О. В. Конституційне право України: навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 734 с.
143. Сравнительное конституционное право / отв.ред. В. Е. Чиркин. – М. : Изд. фирма Манускрипт, 1996. – 729 с.
144. Теория государства и права: учебник/под. ред. М. Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 1996. – 432 с.
145. Теория государства и права /под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА • М, 1999. – 570 с.

146. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФРА, 2002. – 616 с.
147. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
148. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА. М, 1998. – 570 с.
149. Теорія держави і права : навч. посіб. / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін.]; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 367 с.
150. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху : Міжнародний документ від 28.03.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_138
151. Философский словарь логики, психологии, этики, эстетики и истории философии / под. ред. Э. Л. Радлова. – СПб. : Тип. Акад. общ. Брокгауз – Ефрон, 1911. – 284 с.
152. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
153. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.
154. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія / Фрицький Ю. О. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
155. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Фрицький Юрій Олегович. – К., 2009.
156. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? / С. Хантингтон // Полит. исследования. – 1994. – № 1. – С. 7–23.

157. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору : Міжнародний документ від 09.07.1997 р.[Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_002

158. Чекаленко Л. Д. Зовнішня політика України : підручник / Чекаленко Л. Д. – К. : Либідь, 2006. – 712 с.

159. Черниловский З. М. Институт президентуры в свете исторического опыта /З. М. Черниловский // Государство и право. – 1991. – № 6. – С. 33-39.

160. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Черноголовкин Н. В. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.

161. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.

162. Чиркин В. Е. Публичная власть / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.

163. Шаповал В. Н. Статус президента и исполнительная власть в Украине / В. Н. Шаповал// Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К. : Юринком Интер, 2003. – 528 с.

164. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособ. / Шемятенков В. Г. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 400 с.

165. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підручник / Шляхтун П. П. – [3-тє вид., стер.]. – К. : Либідь, 2005. – 576 с.

166. Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. – М. : Изд-во коммунистической академии, 1925–1926. – Т. 1. – 1339 с.

167. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. Бажана. – Т. 4 : Н–П – 2002. – 720 с.

168. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Укр. енцикл.ім. М. Бажана, 1998. – Т. 6. – 767 с.
169. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін.– Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
170. Algeria's Constitution of 1963 with Amendments through 2008. – Oxford University Press. – 29 p.
171. Constitution of Bangladesh [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: http://web.archive.org/web/20120306083926/http://www.parliament.gov.bd/Constitution_English/index.htm. Title from the screen.
172. Constitution of Brazil [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html>. Title from the screen.
173. Constitution of the Federal Republic of Nigeria [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=218190. Title from the screen.
174. Constitution of India (As modified up to the 1st December, 2007). – Government of India. Ministry of Law and Justice. – 443 p.
175. Constitution of the Kingdom of Thailand [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=TH>. Title from the screen.
176. Constitution of Nicaragua [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=9847>. Title from the screen.
177. Constitution of the Portuguese Republic [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5452>. Title from the screen.
178. Constitution of the Republic of Bulgaria [Electronic Resource]. – Mode of access : <http://www.parliament.bg/en/const/>. Title from the screen.

179. Constitution of the People's Republic of China [Electronic Resource].
– Mode of access : URL: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm. Title from the screen.
180. Constitution of the Republic of Mozambique. – Mozlegal. – Moçambique. – 100 p.
181. Constitution of Romania [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=3589>. Title from the screen.
182. Constitution of Spain [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Espana/LeyFundamental/index.htm>. Title from the screen.
183. The Constitution of the United States of America [Electronic Resource]. – Mode of access: URL : <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=US>. Title from the screen.
184. Correspondence between the chairman of the Council of Ministers of the U.S.S.R. and the Presidents of the U.S.A. and the Prime Ministers of Great Britain during the Great Patriotic War of 1941–1945 / Ministry of foreign affairs of the U.S.S.R. – Foreign languages publishing house. – Volume 1. – Moscow. – 1957. – 404 p.
185. Edward Jewett. The functions of government and their limitations. – Fitchburg, Mass., Sentinel printing company, printers, 1893. – 15 p.
186. French Constitutional Law. Cases and Materials / Martin A. Rogoff. – 2011. – 578 p.
187. General theory of law and state / by Hans Kelsen : translated by Anders Wedberg. – 516 p.
188. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Electronic Resource]. – Mode of access: URL:<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>. Title from the screen.
189. International law / Malcolm N. Shaw – 5th edn. – 1297 p.

190. Ivo D. Ducháček / The territorial dimension of politics within, among, and across nations. – Westview Press. – 1986. – 328 p.
191. Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche, Garth Stevenson / Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments. – Greenwood Press. – 1988. – 234 p.
192. Mommsen, Theodor: Römische Geschichte. 8 Volumes. dtv, München, 2001. – V. 1. – 783 p.
193. National Security – Definition, Character and Determinants. Studies on the Quality of Security. – pod redakcją prof. zw. dr hab. Bronisława Sitka, I mgr Aleksandry Ukleja. – Jozefow, 2012. – 595 p.
194. Stephen R. Graubard. The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush. – 2004. – 928 p.
195. Constitution of 4 October 1958 [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleIII>. Title from the screen.
196. The Constitution of the Republic of Poland [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>. Title from the screen.
197. The Constitution of Japan [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=JP>. Title from the screen.
198. The Fundamental Law of Hungary [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=HU>. Title from the screen.
199. Ústava České republiky [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>. Title from the screen.

200. Woodrow Wilson. The State: Elements of Historical and Practical Politics. Classic reprint series. – Revised edition. – Forgotten Books, 1898. – 656 p.

201. Vienna Convention on the law of treaties (with annex). Concluded at Vienna on 23 May 1969 [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <https://treaties.un.org/doc/.../UNTS/.../volume-1155-I-18232-English.pdf>. Title from the screen.

202. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna 18 April 1961[Electronic Resource]. – Mode of access : URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1964/06/...10%20AM/Ch_III_3p.pdf. Title from the screen.

203. Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963 [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1967/06/.../Ch_III_6p.pdf. Title from the screen.

204. Convention on special missions. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 8 December 1969 [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CD4QFjAC&url=https%3A%2F%2Ftreaties.un.org%2Fdoc%2FPublication%2FUNTS%2FVolume%25201400%2Fvolume-1400-I-23431-English.pdf&ei=4hV0U7ywGNOL4gSzgoHABw&usg=AFQjCNGDXIbTJF4GaUGLBzDcvAl79x6hdw&sig2=jofeS7yZtNFUWrbpQX6dlA&bvm=bv.66917471,d.bGE>. Title from the screen.

205. Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character 1975 [Electronic Resource]. – Mode of access : URL: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegal.un.org%2Filc%2Ftexts%2Finstruments>

%2Fenglish%2Fconventions%2F5_1_1975.pdf&ei=GRh0U8S7DJTR4QTSjoGoC
Q&usg=AFQjCNGAxsyOzTh1aHBqbqW2JWkX0eAeAQ&sig2=9JpMG5CMrhU
I-n52V5cZZg&bvm=bv.66917471,d.bGE. Title from the screen.