

*Гомонай В. В.,**докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету*

## РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** У статті розкрито повноваження Верховної Ради України, визначені в ст. 85 Конституції України. Охарактеризовано повноваження Верховної Ради України з унесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, акцентовано увагу на Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. Проаналізовано повноваження Верховної Ради України з прийняття законів, визначення основних засад внутрішньої та зовнішньої політики, надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України й денонсацію міжнародних договорів України, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Також акцентовано увагу на спеціальних зовнішньополітичних повноваженнях Верховної Ради України: оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України й інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також одержання таких позик Україною; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України.

**Ключові слова:** Верховна Рада України, держава, зовнішня політика держави, повноваження Верховної Ради України, спеціальні зовнішньополітичні повноваження Верховної Ради України.

**Постановка проблеми.** В. Журавський у монографічному дослідженні «Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект» і Ю. Древаль у монографії «Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз)» одностайні в думці, що Парламент України відіграє важливу роль у сфері здійснення зовнішніх зносин. І це законірно, тому що представницький орган влади, який формується на основі всенародного волевиявлення, повинен брати участь у вирішенні стратегічних питань загальнонаціонального значення. Його роль у сфері зовнішніх зносин відрізняється як особливостями конституційно-правового статусу парламенту, так і загальними рисами, які властиві більшості парламентів

демократичних держав. Насамперед його компетенційні повноваження залежать, так само як і в зарубіжних країнах, від форми правління в державі [11, с. 44; 12, с. 23].

Безумовно, провідну роль у цьому відіграють і політичні партії, які представлені у Верховній Раді України, адже саме вони покликані вирішувати стратегічні питання розвитку держави, будучи обраними громадянами України й, отже, отримавши їхнє схвалення.

У передвиборній програмі політичної партії «Слуга народу», яка нині має більшість у парламенті України, ідеться: «Ухвалимо закони, необхідні для виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС і розширення співпраці з Євросоюзом і НАТО; підтримаємо ініціативи Президента щодо перезавантаження відносин із найближчими сусідами України на заході; запустимо програму «комерційної дипломатії» для просування українських товарів на глобальні ринки» [16].

Якщо звернутися до Конституції України та конституцій країн-учасниць ЄС, то констатуємо відсутність у них чіткого визначення зовнішньополітичної компетенції парламенту. Звісно, парламенти держав наділені компетенцією приймати закони, які визначають загальні напрями зовнішніх зносин держави, регулюють ключові питання зовнішньої діяльності держави (зовнішньополітичної, зовнішньоекономічної), питання війни і миру, ратифікації, денонсації міжнародних договорів, а також питання парламентського контролю за діяльністю виконавчих органів державної влади, дійсною зовнішні функції. Не менш важливим є й вирішення питання бюджету органів виконавчої влади, у тому числі й стосовно необхідних коштів для реалізації ними зовнішніх функцій.

Отже, актуальність дослідження практично зумовлена необхідністю забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі й в Організації Північноатлантичного договору.

**Мета статті** – визначити роль Верховної Ради України в механізмі реалізації зовнішньої політики держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Повноваження Верховної Ради України визначені в ст. 85 Конституції України. Зокрема, до повноважень Верховної Ради України належить унесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. внесено зміни до Конституції України [17].

Згідно з п. 3 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. Так, щодо Європейської інтеграції Верховною Радою України прийнято

такі закони: Закон України «Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства» від 21 вересня 2011 р. № 3764-VI [19], Закон України «Про ратифікацію Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулюванням криз» від 6 березня 2008 р. № 137-VI [20], Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз» від 15 січня 2008 р. № 117-VI [21].

Згідно з п. 5 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить визначення основних засад внутрішньої та зовнішньої політики. У Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. зазначено: «Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства... Зовнішня політика ґрунтується на таких принципах: суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави; повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів; вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод; невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне співробітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; пріоритет загально визначених норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам» [18].

Згідно з п. 32 ст. 85 Конституції України, поновленням Верховної Ради України є надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України. Так, 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [22]. У цьому Законі йдеться: «Верховна Рада України постановляє: 1. Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вчинену у частині політичних положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 року в м. Брюсселі та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) 27 червня 2014 року в м. Брюсселі, яка набирає чинності в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження Угоди, ратифікувати (додається) з такою заявою: «Зобов'язання України, які випливають із статті 8 Угоди, щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України». 2. До набрання чинності Угодою тимчасово її застосовувати у порядку, передбаченому статтею 486 Угоди» [22].

Згідно з п. 4 ст. 85 Конституції України, поновленням Верховної Ради України є й затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

Верховна Рада України наділена й спеціальними зовнішньополітичними повноваженнями.

По-перше, одним зі спеціальних зовнішньополітичних зобов'язань парламенту України є оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9 ст. 85 Конституції України). По-друге, ще одним зі спеціальних зовнішньополітичних зобов'язань парламенту України є схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23 ст. 85 Конституції України). По-третє, одним зі спеціальних зовнішньополітичних зобов'язань парламенту України є затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні (п. 31 ст. 85 Конституції України); затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також одержання таких позик Україною (п. 14 ст. 85 Конституції України); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ст. 85 Конституції України); заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України (п. 8 ст. 85 Конституції України) [13].

Конституція України закріплює й такі контрольні повноваження Верховної Ради України. По-перше, контроль за виконанням бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. По-друге, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції та закону. По-третє, здійснення контролю за використанням одержаних від іноземних держав позик. По-четверте, здійснення парламентського контролю. По-п'яте, прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України або

групи чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менше як 1/3 від конституційного складу парламенту.

Ключовими є й повноваження Верховної Ради України, які мають характер установчих. Зокрема, ними є такі: 1) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, міністрів оборони й закордонних справ, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, Голови Служби безпеки України; 2) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки, Збройних Сил та інших військових формувань.

При цьому А. Мішин слушно підкреслює, що «навіть найпотужніші закордонні парламенти можуть впливати лише на розроблення зовнішньополітичних доктрин, а не на їх практичне застосування» [15]. Д. Брюс звертає увагу, що «парламенти беруть участь у визначенні загальних цілей і засад зовнішньої політики країни, здійснюють лише контроль за її реалізацією та, як правило, уже після проведення зовнішньополітичних заходів, тоді як методи й засоби її проведення обирає уряд» [1]. Вітчизняні та закордонні вчені слушно зауважують, що «здійснення парламентом своїх функцій у сфері зовнішньої політики обмежується через недостатню інформованість парламентарів, ступінь переваги уряду в зовнішній політиці, набагато вищій» [7], «парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики» [23], «як колективний орган, не придатний для представництва держави в зовнішніх зносинах» [14].

**Висновки.** Аргументовано, що функції Верховної Ради України співвідносяться з її повноваженнями як загальне й конкретне. Акцентовано увагу, що стосовно функцій самої держави їх характер є похідним.

Доведено, що ефективність діяльності Верховної Ради України досягається відсутністю дублювання повноважень унаслідок: 1) чіткого визначення законодавством меж повноважень; 2) високого рівня правової культури; 3) традицій діяльності в цій сфері.

#### Література:

- Bruce J. Modern Democracies. Vol. II. N.Y., 1921. Ch. 61.
- Deshko L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84–103.
- Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk : Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
- Deshko L. Restitutio in integrum: підходи Європейського суду з прав людини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 365–368.
- Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. *Закон и жизнь*. 2013. №12/3. С. 64–67.
- Deshko L. The principle of “de minimis non curat praetor” in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 5–15.
- Wallace IF. Foreign Policy and the Political Process. L., 1971.
- Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових станів та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право». Київ, 2017.
- Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 57–62.
- Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. *Правничий часопис Донецького університету*. 2008. № 2. С. 76–81.
- Древалль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2003.
- Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі : теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001.
- Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Лукашук І.І. Внешняя политика: президент и парламент. *Государство и право*. 1996. № 7. С. 13.
- Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва : Белые альвы, 1996.
- Передвиборна програма політичної партії «Слуга народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program>.
- Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6>.
- Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
- Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства : Закон України від 21 вересня 2011 р. № 3764-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3764-17>.
- Про ратифікацію Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулюванням криз : Закон України від 6 березня 2008 р. № 137-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-17>.
- Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз : Закон України від 15 січня 2008 № 117-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-17>.
- Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
- Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ : АртЕк, Вища школа, 1997.

#### Homonai V. The role of the Verkhovna Rada of Ukraine in the mechanism of realization of the foreign policy of the state

**Summary.** The article discloses the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, defined in Art. 85 of the Constitution of Ukraine. The authorizations of the Verkhovna Rada of Ukraine to amend the Constitution of Ukraine within the limits and the procedure provided for in Chapter XIII of the Constitution are described, the Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and the Organization in the European Union) of February 7, 2019 The authorizations of the Verkhovna Rada of Ukraine to adopt laws, determine the basic principles of domestic and foreign policy, provide the consent to the bindingness of Ukraine’s international treaties and the denunciation of Ukraine’s international treaties, approval of the State

Budget of Ukraine and amendments thereto, control over the implementation of the State Budget of Ukraine, decision-making on the report on its implementation. Special attention was also paid to the special foreign policy powers of the Verkhovna Rada of Ukraine: announcement on the submission of the President of Ukraine of the state of war and conclusion of peace, approval of the decision of the President of Ukraine on the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations in the event of armed aggression against Ukraine; approval of the decision to render military assistance to other states, to send units of the Armed Forces of Ukraine to another state, or to allow units of armed forces of other states to enter the territory of Ukraine; approval

within two days of the request of the President of Ukraine of decrees on introduction of martial law or state of emergency in Ukraine; approval of decisions on granting loans by Ukraine and economic assistance to foreign states and international organizations, as well as obtaining such loans by Ukraine; consideration and decision-making on approval of the Program of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine; listening to the annual and extraordinary messages of the President of Ukraine on the internal and external situation of Ukraine.

**Key words:** Verkhovna Rada of Ukraine, state, foreign policy, powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, special foreign policy powers of the Verkhovna Rada of Ukraine.