

РОЛЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Волощук О.Т.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Досліджено теоретичні питання механізму реалізації зовнішньої політики в зарубіжних країнах. Проаналізовано роль та значення глав зарубіжних держав в цьому механізмі. З'ясовано фактори, що впливають на обсяг зовнішньополітичних повноважень глав держав. До таких факторів віднесено: форма правління, політичний режим, особливості політичної системи, політична практика, харизматичність глави держави (суб'єктивний фактор). Доведено, що в сучасному світі позиції глави держави в президентських, змішаних республіках та абсолютних, дуалістичних монархіях в плані реалізації зовнішньої політики залишаються міцними.

Ключові слова: глава держави, держава, функції держави, зовнішні функції держави, зовнішня політика.

Постановка проблеми. Успішна і послідовна реалізація зовнішніх функцій держави має величезне значення для її розвитку в сучасному взаємозалежному світі. Інтенсифікація інтеграційних процесів у міжнародному житті, розширення і поглиблення міжнародних відносин України з іншими країнами світу, а також поглиблення інтеграції нашої країни в міжнародну політику, економіку та інші сфери міждержавного співробітництва викликає нагальну необхідність вдосконалення механізму координації зовнішньополітичної діяльності державних органів і посадових осіб, наділених повноваженнями в галузі зовнішньої політики і міжнародних відносин. Одним із таких органів є глава держави, який у більшості зарубіжних країн володіє доволі широкими зовнішньополітичними повноваженнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на обрану проблему для дослідження у цій статті можна абсолютно справедливо стверджувати, що досліджень саме у такій площині нині бракує, хоча про організацію державної влади, про інститут глави держави можна нарахувати близько сотні праць монографічного характеру в Україні, і мабуть набагато більше за кордоном, де ця проблематика розробляється вже тривалий час. Серед українських учених можна виділити доробки В. Авер'янова, Ю. Барабаша, Ф. Бурчака, А. Георгіци, А. Колодія, Ю. Коломійця, Л. Кривенко, Н. Нижник, В. Погорілка, С. Серьогіної, В. Сухоноса, Ю. Тодики, М. Цвіка, В. Шаповала, а серед зарубіжних П. Авріля, Ф. Ардана, Ж. Веделя, М. Дюверже, Ж.-П. Жакке, В. Кайнова, М. Сахарова, А. Черкасова, Б. Шантебу, К. Хессе та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість дослідників не торкаються проблем природи, сутності та обсягу зовнішньополітичних повноважень глави держави, обмежуючись лише констатацією про важливість таких повноважень. Проте останні події в Україні засвідчили важливість місії глави держави як головного дипломата держави, як провідника зовнішньополітичного курсу держави. З цих позицій вважаємо актуальним запропоноване у даній статті дослідження, яке заслуговує більш пильної уваги зі сторони учених задля вдосконалення конституційного законодавства та сучасної політичної практики у сфері реалізації зовнішньої політики сучасних держав.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є виявити місце і роль глави держави в конституційно-правовому механізмі здійснення зовнішньої політики держави, а також з'ясувати фактори, що впливають на обсяг зовнішньополітичних повноважень у різних зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Реалізуючи свої загальні і особливі функції, глава держави забезпечує реалізацію функцій самої держави. Щоб це зрозуміти, слід згадати, що **функції держави** – це основні напрями або види її діяльності, які відображають суть і призначення держави, її роль і місце в суспільстві. Зрозуміло, що функції держави мають об'єктивний характер, їх виникнення, як правило, передують виникненню окремих інститутів держави, зокрема й інституту глави держави. При цьому слід відрізнити функції держави від функцій її різних органів, у тому числі й функцій глави держави, котрі мають більш конкретний характер та залежать від завдань цього органу. В контексті даного дослідження нас цікавлять саме зовнішні функції держави і відповідно роль та значення глави держави в їхній реалізації.

Глава держави, як вірно відмічає французький учений Ф. Ардан, відіграє провідну роль у зовнішніх відносинах і обороні країни. Стосовно Президента Франції вчений стверджує, що «це вельми логічно, якщо визнати, що війна є підтвердженням провалу дипломатії» [1, с. 67]. Тобто глава держави як головному дипломату держави повинен володіти необхідними повноваженнями у галузі зовнішньоекономічної діяльності. Крім того, як вважає Ф. Ардан, «ці повноваження складають серцевину повноважень Президента як гаранта незалежності нації, територіальної цілісності і поваги міжнародних домовленостей. Традиції і сучасна практика об'єднуються, щоб створити пріоритетне поле діяльності для глав держав: якими б не були їхні повноваження, тут вони здійснюються у першу чергу. Президент П'ятої Республіки не складає виключення» [1, с. 67].

Широке коло зовнішньополітичних повноважень глави держави обумовлює необхідність їх класифікації. Слід мати на увазі, що в літературі приділено явно недостатня увага даному питанню. Як правило, автори розглядають категорію такого роду повноважень у контексті більш широких проблем, внаслідок чого висунуті ними класифікаційні критерії носять узагальнений характер. Так, наприклад, В. І. Кайнов в процесі аналізу основних напрямків діяльності Президента, поділяє всі його повноваження на внутрішні і зовнішні (залежно від того, в якій сфері суспільного життя вони реалізуються); постійні і тимчасові (залежно від тимчасових характеристик їх дії); на одноосібні (що не вимагають контрасигнації з боку прем'єр-міністра і міністрів) і колегіальні (здійснювані президентом після відповідного контрасигнування) [4, с. 12].

О. І. Черкасов до зовнішньополітичних повноважень глави держави відносить: верховне представництво країни у зовнішніх зносинах, призначення

та відкликання дипломатичних представників за кордоном, участь у міжнародних переговорах і підписання міжнародних договорів, акредитація при главі держави іноземних дипломатичних представників [11, с. 95].

Вітчизняний вчений В. В. Сухонос розглядає зовнішньополітичні повноваження глави держави у рамках представницьких повноважень, роблячи акцент при цьому на тому, що глава держави здійснює формальне керівництво зовнішньополітичною діяльністю [9, с. 99].

У монографії М. А. Сахарова, в розділі названому «Президент у сферах зовнішньої і військової політики» розглядаються такі зовнішньополітичні прерогативи президента, як: 1) загальне керівництво зовнішньою політикою; 2) ведення міжнародних переговорів; 3) укладення міжнародних договорів; 4) вирішення питань про війну і мир; 5) використання виділених уряду бюджетних коштів на зовнішньополітичні акції; 6) призначення послів та інших повноважних представників держави за кордоном; 7) акредитація при президенті іноземних дипломатичних представників; 8) встановлення дипломатичних відносин з іншими державами; 9) протокольні обов'язки президента у сфері зовнішньої політики. Окремий параграф розділу присвячений владним повноваженням Президента щодо Збройних Сил [8, с. 143-171]. Такий підхід, цілком прийнятний для вивчення зовнішньополітичних повноважень Президента, навряд чи може претендувати на роль їх науково обґрунтованої класифікації. Адже при проведенні класифікації тут важливо також і враховувати ряд чинників, які впливають на обсяг повноважень глави держави в сфері реалізації та здійснення зовнішньополітичної діяльності. Так, при парламентських формах правління обсяг повноважень у зазначеній сфері глави держави буде доволі вузьким у порівнянні з тими, якими володіє глава держави у президентській чи змішаній республіці. У цих країнах реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави, зазвичай, зводиться лише до формального представництва країни в міжнародних відносинах. Як зазначає на прикладі Німеччини К. Хессе, «зовнішня політика залишається справою федерального уряду, а визначення її основних положень – справою федерального канцлера» [10, с. 311]. Натомість у президентських та змішаних республіках роль глави держави в сфері реалізації зовнішньої політики держави вельми важлива і вагома. Так, у США президент традиційно володіє в даній сфері досить значними повноваженнями, які ґрунтуються не стільки на тексті Конституції, скільки на рішеннях Верховного суду, доктрині «зовнішнього суверенітету» (який на відміну від внутрішнього суверенітету не є похідним від передачі повноважень з боку штатів, а витікає із самого акту утворення федерації). Найбільш значимі міжнародні договори, підписані главою держави, зазвичай, підлягають ратифікації, що пов'язано з прийняттям спеціального рішення парламентом (однієї з його палат). Водночас у США достатнє поширення отримала практика підписання так званих виконавчих угод, що не вимагають затвердження Сенатом. Президент зобов'язаний лише надавати останньому такі угоди для загального ознайомлення [11, с. 96-97].

Враховуючи той факт, що нині більшість зарубіжних країн з існуючих є президентськими та змішаними республіками, можна стверджувати, що глави сучасних держав і донині мають сильні впливові позиції при реалізації зовнішньополітичного курсу держави. До того ж сюди також можна

віднести абсолютні та дуалістичні монархії. І хоча такі монархії у більшості випадків вже перебувають на перехідному етапі в бік дуалістичної чи парламентської, однак на даний час беззаперечним є той факт, що глава держави в таких країнах повністю поглинає увесь арсенал зовнішньополітичних повноважень.

У цьому зв'язку варто підкреслити, що домінуюче становище глави держави у визначенні та здійсненні зовнішньої політики держави сягає своїм корінням в епоху феодалізму, коли в особі монарха персоніфікувалася державна влада як усередині країни, так і у відносинах з іншими суб'єктами міжнародних відносин. Монарх в централізованій феодальній державі при прийнятті зовнішньополітичних рішень діяв на власний розсуд і був непідконтрольний у своїх рішеннях. Однак і в парламентарних монархіях, як вважав відомий російський юрист Н. М. Коркунов, прерогатива монарха, хоча і формально, поширюється на всі прояви державної влади [7, с. 379-381]. Подібною точки зору дотримувалися й інші російські вчені-державознавці дореволюційного періоду. Так, професор Новоросійського університету П. Є. Казанський писав, «... влада російського Імператора побудована інакше, ніж королівська влада в західноєвропейських державах, де в тій чи іншій мірі в галузі керівництва зовнішніми зносинами держави приймає участь і народне представництво» [2, с. 396]. Аналогічної точки зору дотримувався і інший російський дореволюційний дослідник В. В. Івановський [2, с. 396]. Таке положення глави держави в галузі здійснення зовнішньої політики країни згодом отримало закріплення в законодавстві, увійшло в практику державного будівництва і, в кінцевому рахунку, втілювалося в здійсненні зовнішньої політики ліберально-демократичних держав, що виникли в результаті буржуазних революцій.

Глава держави, при здійсненні своїх представницьких функцій в галузі зовнішньополітичних відносин, формально, як правило, не потребує спеціальних на те повноважень. Однак в окремих випадках президент в президентській і напівпрезидентській республіках в ході своєї зовнішньополітичної діяльності повинен співвідносити деякі свої рішення з думкою або уряду, або парламенту. Однак на практиці часто саме глава держави є відповідальним за успішність зовнішньої політики своєї держави.

Глави держав з парламентарно-монархічною (Великобританія, Японія, Нідерланди, Іспанія, Данія та ін.) і парламентарно-республіканською формою правління (ФРН, Італія, Австрія, Греція, Угорщина тощо) відіграють у зовнішньополітичній сфері в принципі однакову роль – представництво держави у зовнішніх зносинах. "Президент Республіки, – гласить ст. 59 Основного закону ФРН, – представляє Федерацію в міжнародно-правових зносинах"; "Президент Республіки, – сказано в ст. 87 Конституції Італії, – представляє національну єдність"; "Президент Республіки представляє державу в міжнародних відносинах", – записано в ст. 36 Конституції Греції. Аналогічні положення закріплені в конституціях держав з монархічною формою правління. "Король, – йдеться в ст. 56 Конституції Іспанії, – здійснює вище представництво Іспанії у міжнародних відносинах". Однак, як вже вище підкреслювалось, масштабність представницької місії монархів і президентів парламентарних держав істотно зменшується, якщо взяти до уваги, що в цих країнах "визначає політику" і "керує нею" уряд, а представництво глави держави

носить формальний, а не реальний характер. Розробкою загальних напрямів зовнішньої політики і конкретних заходів щодо її здійснення в цих державах відає уряд. На частку ж глави держави залишається тільки номінальне санкціонування розроблених заходів і дій. У силу дуже обмеженої участі голів парламентських держав у розробці та проведенні зовнішньої політики вони вимушено делегують і свої представницькі повноваження органам, реально їх здійснює, – уряду, голові уряду, міністр закордонних справ.

Втім, як видається, не слід і применшувати представницькі повноваження глав держав у парламентарних країнах. Форми їх здійснення можуть бути різноманітними: візити за кордон (з правом на особливо урочистий прийом, на особисті привілеї), прийоми глав іноземних держав, публічні виступи, що торкаються питання зовнішньої політики (завзвичай, вони складаються за участю міністерства закордонних справ), відкриття виставок, ярмарків і т. п. При здійсненні главою держави візиту до іноземної держави політична складова візиту визначається урядом і міністерством закордонних справ, а протокольна – міністерством закордонних справ разом зі службою глави держави. Закордонний візит глави держави, навіть якщо він не супроводжується підписанням конкретних угод, завжди є важливим зовнішньополітичним заходом. Також не слід забувати про так звані «сплячі прерогативи» глави держави у парламентських монархіях, коли в умовах кризи чи надзвичайних ситуацій монарх може користуватися більш широкими повноваженнями, ніж це відбувається за звичайних умов, і навіть не зважати на думку уряду. Як вірно зазначає В. І. Кайнов, аналізуючи зовнішньополітичні повноваження глави держави, «складність реалізації цієї функції, хоча вона практично традиційна для глави держави, в багатьох раз зростає... в період радикальних політичних і економічних змін» [3, с. 262].

Таким чином, виходячи з вищевказаного, можна констатувати, що не тільки форма правління держави впливає на обсяг повноважень глави держави в сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, а й інші важливі фактори. Зокрема, слід звертати увагу на політичний режим. Зрозуміло за умов недемократичних режимів глава держави володіє усією повнотою влади, у тому числі у визначенні і реалізації зовнішньополітичного курсу держави. При демократичних режимах, безперечно, глава держави вже одноосібно не може здійснювати такі повноваження, його важелі впливу на зовнішню політику держави обмежені конституцією та законодавством держави. Тут слід згадати про наявність в країні сформованого громадянського суспільства і розвинутої політичної системи.

Для країн з державним режимом особистої влади, як правило, характерна концентрація всіх зовнішньополітичних повноважень у руках глави держави. Ці повноваження можуть бути навіть не закріплені в конституції і поточному законодавстві, але здійснюються главою держави в його повсякденній діяльності. Президент у державах з тоталітарним і авторитарним державним режимом фактично не підконтрольний суспільству в його зовнішньополітичній діяльності та зовнішня політика здійснюється главою держави на власний розсуд або на розсуд вузької правлячої групи осіб, уповноважених на те диктатором.

Наявність, властивої громадянському суспільству, ефективно функціонуючої політичної системи в країні передбачає застосування різних інструментів громадського контролю за діяльністю

глави держави, в тому числі в сфері реалізації ним зовнішньополітичних повноважень. Ці інструменти застосовуються політичною опозицією та іншими організованими громадськими силами, що не підтримують проведену чинним президентом політику. Одним з таких інструментів є застосування до глави держави процедури імпичменту. У розпорядженні недержавних структур є ряд інших засобів впливу на політику, що проводиться президентом в країнах з президентською та напівпрезидентською формами правління [8, с. 13, 138-142].

Незважаючи на відносну самостійність і незалежність гілок влади в країнах з президентською формою правління, президент в таких країнах підконтрольний у своїй зовнішньополітичній діяльності парламенту. Так, відповідно до ст. II розд. 2 Конституції США Президент наділений правом, за порадою і за згодою Сенату, укладати міжнародні договори і призначати дипломатичних і консульських представників [6, с. 25]. Крім того, Сенат, при необхідності, може створювати комісії з розслідування, в тому числі, і зовнішньополітичної діяльності президента і його адміністрації. Питання про межі зовнішньополітичних повноважень Президента США і їх співвідношенні з повноваженнями Конгресу часто є предметом дискусії американських юристів і політиків [12, с. 57-58]. Американські автори відзначають провідну роль Президента США в визначенні зовнішньополітичного курсу і в здійсненні зовнішньої політики. Так, американські вчені пояснюють домінування глави держави в зовнішній політиці особливою природою інституту глави держави. Однак вони відзначають і необхідність узгодження окремих кроків Президента США у здійсненні зовнішньої політики з палатами Конгресу [14, с. 155-156].

У демократичних правових державах зі змішаною формою правління зовнішньополітичні повноваження президента обмежені і, певною мірою, підконтрольні суспільству. Крім того, в ряді таких держав уряд також наділений конституцією самостійними зовнішньополітичними повноваженнями. Так, ст. 135 Конституції Португальської Республіки передбачає, що Президент ПР за пропозицією уряду призначає послів і надзвичайних посланників, а також за пропозицією уряду оголошує, в разі фактичної агресії або загрози такої агресії, війну та укладає мир. Крім того, Президент Португалії з питань війни і миру зобов'язаний прислухатися до думки Державної ради, а також заручитися на те повноваженнями, наданими Асамблеєю Республіки або постійної комісії Асамблеї в той період, коли Асамблея засідає і екстрене скликання її неможливе [5, с. 557-558].

Вищевказане свідчить про те, що, незважаючи, на пріоритет глави держави у сфері зовнішньої політики, в демократичних державах з президентською і напівпрезидентською формами правління, його зовнішньополітична діяльність залежить від особливостей політичної системи конкретної країни і знаходиться під контролем суспільства [13, с. 221-223].

Також слід погодитись із думкою О. І. Черкасова про те, що ступінь самостійності глави держави в здійсненні зовнішньополітичних функцій визначається не тільки формою правління, але й практикою функціонування державного механізму в тій чи іншій країні [11, с. 95-96]. Так, у країнах-членах Співдружності повноваження глави держави у сфері зовнішньої політики, зазвичай, взагалі спеціально не обговорюються. Це, зокрема, пояснюється впливом

британської конституційно-правової доктрини, яка відносить функції управління зовнішньою політикою до традиційних повноважень корони; виключаючи її з статутного права.

І, нарешті, потрібно згадати ще й про суб'єктивний фактор. Харизматичність глави держави дозволяє на практиці користуватися набагато ширшими повноваженнями у сфері зовнішньої політики. Зокрема, історія неодноразово це підтверджує: Н. Бонапарт, Ш. де Голль – у Франції, Т. Рузвельт, Р. Рейган, Дж. Буш (старший) – у США, Б. Єльцин, В. Путін – в Росії. До того ж всім відомі приклади впливу глав держав, які визнавалися світовими лідерами, на міжнародну політику в цілому. Нині це, у першу чергу, стосується В. Путіна.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок про те, що ключовою фігурою у більшості зарубіжних країн у реалізації зовнішньої політики є глава держави. Саме він, як правило, наділяється необхідним арсеналом повноважень для цього. При цьому глава держави повинен співпрацювати з іншими органами державної влади і передусім з урядом, використовуючи всі можливості, в тому числі, організаційні, якими він володіє, щоб в результаті досягти бажаного і найбільш вигідного результату для власної держави. Серед факторів, які впливають на обсяг повноважень глави держави у цій сфері, можна віднести наступні: форма правління, політичний режим, особливості політичної системи, політична практика, харизматичність глави держави (суб'єктивний фактор).

Список літератури:

1. Ардан Ф. Франция: государственная система / Филипп Ардан / Пер. с франц. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.
2. Ивановский В. В. Учебник государственного права. 2-е изд. / В. В. Ивановский. – Казань : Типография Казанского ун-та, 1909. – 500 с.
3. Кайнов В. И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Владимир Иванович Кайнов. – С.-Пб., 1999. – 371 с.
4. Кайнов В. И. Президентская республика как форма правления. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Владимир Иванович Кайнов. – С.-Пб., 1995. – 227 с.
5. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова / Л. А. Окуньков. – М. : ИНФРА-М, Норма, 1997. – 816 с.
6. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков / В. В. Маклаков. – М. : БЕК, 1996. – 587 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть : диссертация, представленная на степень магистра государственного и международного права в юридический факультет Императорского Юрьевского университета приват-доцентом Императорского Санкт-Петербургского университета, кандидатом прав Н. М. Коркуновым / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1893. – 580 с.
8. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юридическая литература, 1994. – 176 с.
9. Сухонос В. В. Институт главы держави в конституційному праві : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 339 с.
10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. Перевод с немецкого / Конрад Хессе; Под ред. : Сидоров Н. А. (Вступ. ст.); Пер. : Сидорова Е. А. – М. : Юрид. лит., 1981. – 368 с.
11. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика) / Александр Игоревич Черкасов. – М. : Издательство «Экзамен», 2006. – 222 с.
12. Constitutional Law. Second Edition. Cases and Materials Series. – New York, 1989. – P. 280-282; Dodd L., Schott R. Congress and the Administrative State / L. Dodd, R. Schott. – New York: John Wiley and Sons, 1979. – P. 57-58.
13. Fisher L. The Constitution Between Friends. Congress, the President, and the Law / L. Fisher. – New York, 1978. – P. 221-223.
14. Hargrov E. The Power of the Modern Presidency / E. Hargrov. – Philadelphia, 1974. – P. 155-156.

Волощук О.Т.

Черновицкий национальный университет имени Юрия Федьковича

РОЛЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация

Исследованы теоретические вопросы механизма реализации внешней политики в зарубежных странах. Проанализирована роль и значение глав зарубежных государств в этом механизме. Выявлены факторы, влияющие на объем внешнеполитических полномочий глав государств. К таким факторам отнесены: форма правления, политический режим, особенности политической системы, политическая практика, харизматичность главы государства (суб'єктивний фактор). Доказано, что в современном мире позиции главы государства в президентских, смешанных республиках и абсолютных, дуалистических монархиях в плане реализации внешней политики остаются прочными.

Ключевые слова: глава государства, государство, функции государства, внешние функции государства, внешняя политика.

Voloshchuk O.T.

Chernivtsi National University by Yuriy Fedkovych

THE ROLE THE HEAD OF THE STATE IN THE PROCEDURES OF STATE FOREIGN POLICY

Summary

The theoretical aspects of the mechanism of the foreign policy were investigated. The role and importance of heads of foreign states in this mechanism are analyzed. Factors affecting the volume of foreign heads of state powers, found. These factors include: the form of government, political regime, especially the political system, political practice, charismatic the head of the state (the human factor). It is proved that in today's world position of head of state in presidential, mixed republics and absolute, dualistic monarchies in terms of the foreign policy remain strong.

Keywords: the head of state, the state, functions of the state, external functions of the state, the foreign policy.