

*Наталія Василівна Камінська,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор
ORCID: 0000-0002-7239-8893*

ПАРЛАМЕНТСЬКА ДИПЛОМАТІЯ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Багатовимірність і багатогранна природа парламентаризму, конституційного статусу парламенту як представницького і законодавчого органу влади на сучасному етапі державотворення дає змогу виокремити пріоритети його діяльності, а також деякі проблеми теоретичного і практичного характеру. Крім цього, незважаючи на різні моделі парламентаризму, його засади і принципи, форми і методи роботи, численні парламентські процедури, все ж таки у складних обставинах, включаючи воєнні дії, на згаданий орган публічної влади покладається реалізація додаткових завдань і функцій, деякі з них мають особливе значення, здійснюються не лише на внутрішньодержавному, а й на транскордонному чи міжнародному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам парламентаризму, організації діяльності законодавчого органу приділяли увагу такі учені: М. Баймуратов, Ю. Барабаш, С. Бобровник, В. Боняк, В. Журавський, О. Клименко, О. Копиленко, Л. Кривенко, І. Куян, О. Лощикін, О. Майданник, Р. Максакова, О. Марцеляк, В. Нестерович, А. Олійник, Н. Оніщенко, В. Погорілко, А. Селіванов, В. Серьогін, В. Сіренко, О. Скрипнюк, М. Теплюк, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін. Проте вітчизняні й зарубіжні дослідники рідко звертаються до вивчення міжпарламентської співпраці, парламентської дипломатії в мирний час і під час збройних конфліктів.

Мета статті полягає у розкритті сутнісних характеристик такого явища, як парламентська дипломатія, його теоретичних і практичних аспектів, а на цій основі виокремлення значення в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також визначення перспектив підвищення ефективності. Методологічний інструментарій дослідження становить комплекс загальнонаукових і спеціальних юридичних методів, підходів і відповідних принципів дослідження державно-правових явищ, включаючи такі, як парламентаризм, парламентська дипломатія тощо. Основоположними при цьому є порівняльно-правовий, системний, структурно-функціональний, формально-юридичний методи, аксіологічний, діяльнісний та ін. підходи.

Основні результати дослідження. Впродовж останніх десятиліть в Україні спостерігаємо низку реформ, спрямованих на оптимізацію організації та функціонування механізму державної влади, її взаємовідносин з народом як джерелом влади, а також іншими суб'єктами. Аналогічні реформи здійснювались і у багатьох зарубіжних країнах, тому відповідний досвід потребує належного вивчення і врахування для української дійсності.

Ще у Декларації про державний суверенітет України 1990 року було встановлено, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада. Тут підкреслюється, що наша держава виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах [1]. Згодом у Конституції України 1996 року, законах України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України» та ін. деталізовано особливості конституційного статусу парламенту України, його форми і методи роботи, специфіку парламентських процедур тощо.

Не можна не погодитись з Ю. Шемшученком у тому, що в розумінні парламентаризму необхідного враховувати двоєдину його природу: з одного боку, як політичного режиму, з другого – як су-

купності повноважень, а також принципів устрою і діяльності Верховної Ради України. При цьому в природі парламентаризму може бути виключно демократичний політичний режим, а в основі устрою, діяльності й загалом статусу парламенту не повинно бути іншого підґрунтя, аніж верховенство волі і влади народу. У парламентаризмі зливаються воєдино потенції прямої і представницької форм народовладдя, а народний суверенітет «зрощується» з державним насамперед через організацію та діяльність парламенту [2, с. 18].

Дж. Медісон, Дж. Адамс, Г. Єллінек, А. Дайсі та багато інших дослідників обґрунтовували вагому роль законодавчої влади, її авторитет і значення у системі стримувань і противаг. Сучасні вчені, не заперечуючи їх здобутків [3–4], виокремлюють новітні тенденції і закономірності формування і функціонування парламентів, включаючи Верховну Раду України.

Як відомо, поглиблення інтеграції держави у світову політичну, економічну, правову, науково-культурну та інші сфери міжнародної співпраці зумовлює необхідність створення та належного функціонування механізму здійснення зовнішніх зносин держави. Зауважимо, що реалізація зовнішньополітичної функції України передбачає відповідні повноваження різних гілок державної влади. Так, до компетенції Верховної Ради України у сфері зовнішньої політики належить: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення глави держави про використання Збройних Сил України та 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 рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України [5]. Виключно на парламент покладено функцію ратифікації та денонсації міжнародних договорів, при цьому варто акцентувати на взаємодії парламенту України з іншими гілками влади, зокрема, виконавчою, в особі Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України і т. д., а також з Конституційним Судом України, який уповноважений надавати висновки щодо відповідності міжнародних договорів Конституції України. Крім цього, Верховною Радою України прийнято чимало законів й інших актів з питань виконання міжнародно-правових зобов'язань, серед яких приєднання до актів ООН, ЮНЕСКО, МОП, МАГАТЕ і Ради Європи, ОБСЄ, НАТО, СОТ і т. д., а також адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, участі України у міжнародних місіях та операціях. Важливою при цьому, на нашу думку, є системна й адресна інформаційна політика влади, що роз'яснює наслідки вступу до НАТО і ЄС, прозорість у прийнятті рішень за участю суб'єктів громадянського суспільства можуть забезпечити необхідний рівень підтримки громадян України у майбутньому.

І. Словська виокремлює бюджетну функцію, з огляду на виділення коштів на утримання дипломатичних і консульських служб, проведення міжнародних заходів (участь у миротворчих операціях, надання допомоги іншим державам, створення культурних осередків за кордоном тощо). Кадрово-селекційна діяльність парламенту полягає у проведенні консультацій щодо призначення кандидатур глав дипломатичних представництв України за кордоном тощо [6]. Як конституційний орган зовнішніх зносин парламент в особі керівних посадових осіб здійснює безпосередні контакти з органами державної влади зарубіжних держав, посадовими особами. А в умовах воєнного стану у зв'язку з повномасштабною агресією РФ проти України цей напрям діяльності активізувався, насамперед це міжпарламентське співробітництво, розвиток парламентської дипломатії, і спостерігаємо відповідні результати.

Власне терміни «міжпарламентське співробітництво» порівняно недавно запроваджено у науковий вжиток і практику. Цей інструмент спрямований на поглиблення інтеграції, зближення і гармонізацію політичних, економічних систем і національних законодавств, захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, функціонування міжпарламентських органів та асоціацій тощо. З огляду на відсутність уніфікованого загальновизнаного визначення міжпарламентського спів-

робітництва в сучасній науці його іноді ототожнюють з поняттям парламентської дипломатії. Наприклад, В. Камучева та Дж. Нулас визначають парламентську дипломатію як «діяльність, що здійснюється парламентами у сфері міжнародних відносин, як у межах інституційної компетенції, так і в якості центрального фактору внутрішньополітичних подій». При цьому відзначається, що сучасна еволюція міжпарламентських зв'язків характеризується зростанням ролі парламентської дипломатії. З точки зору класичного міжнародного права міжпарламентське співробітництво не визнавалось інститутом дипломатичного і консульського права, так само як наявність у парламентах дипломатичних паспортів не робить їх дипломатами. Деякі автори (А. Виноградова та ін.) розглядають міжпарламентське співробітництво через функціонування міжпарламентських організацій і парламентських асамблей міжнародних організацій.

Як стверджує В. Серьогін, міжпарламентське співробітництво – це юридична взаємодія між загальнодержавними представницькими органами як органами зовнішніх зносин, їх керівниками, структурними підрозділами чи окремими парламентаріями, що здійснюється в ініціативному порядку з метою знаходження взаємоприйнятних підходів і спільного вирішення проблем, що становлять спільний (міжнародний) інтерес [7]. Фактично це реакція держав на виклики сучасності задля консолідації ресурсів державних і недержавних суб'єктів сучасного міжнародного політичного процесу для вирішення спільних проблем. Це елемент багатосекторного зовнішньополітичного розвитку, пов'язаний з діяльністю міжпарламентських інститутів за особливими правилами і процедурами взаємодії, спрямованих на конституювання особливого соціально-політичного простору, в межах якого відбувається: демократизація міждержавних відносин; зниження політичної невизначеності; мінімізація політичних, економічних, іміджевих та інших ризиків міжнародного процесу; громадський контроль над зовнішньополітичними рішеннями; долучення парламенту та його представників до розробки зовнішньополітичного порядку денного; зростання значення міжпарламентської дипломатії, що має певною мірою неформальний характер, як інструменту артикуляції національних інтересів сучасної держави.

З огляду на суверенітет держав та юридичне верховенство конституції у будь-якій національній правовій системі основу міжпарламентського співробітництва становлять основні конституційні принципи – засади конституційного ладу відповідної країни, загальні принципи парламентаризму (виборність, гласність, континуїтет тощо), спеціальні принципи (легітимність, легальність, рівність сторін, координація; добровільність; ініціативність; невтручання у внутрішні справи держав; взаємне врахування інтересів сторін; колективне вільне обговорення і вирішення питань; плановість взаємодії; багатоманітності форм і методів співпраці). Вони можуть бути закріплені у вигляді окремих норм-принципів у відповідних міжнародно-правових актах та національному законодавстві або впливають зі змісту відповідних правових актів та усталеної міжпарламентської практики.

На нашу думку, найбільшою мірою парламентська дипломатія розвивається на європейському рівні. Внесок міжпарламентських інституцій ЄС зводиться не стільки до впливу на прийняття зовнішньополітичних рішень, а до участі в багаторівневому парламентаризмі. Європарламенту відводиться особлива роль в інституційному механізмі ЄС як представницькому наднаціональному органу з широкими і доволі нетрадиційними повноваженнями, включаючи, законодавчі, бюджетні, установчі, політичний контроль, консультації щодо законотворчості ЄС та ін. Поряд з цим його визначають інститутом політичного лобіювання процесів європейської інтеграції, координатором співпраці з національними парламентами тощо [8]. Не можна не згадати значення і роль для парламентської дипломатії та розвитку європейського парламентського права інших вагомих інституцій, а саме Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Парламентської Асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської Асамблеї ОЧЕС (ПАЧЕС), Парламентської Асамблеї ГУАМ (ПА ГУАМ) та ін. Зокрема, перша з них є найстарішою асамблеєю, найчисельнішою, впливає на європейську політику, міжнародне право, зміцнення демократії і розвиток громадянського суспільства у Європі. На нашу думку, це ефективна модель сучасної комунікації з урядами і національними парламентами, іншими міжнародними організаціями. Задля розширення наукових горизонтів у цьому напрямі і розвитку світового парламентаризму потребує подальшого вивчення організація і діяльність Парламентської Асамблеї НАТО (ПА НАТО), Парламентської Асамблеї Середземномор'я, незалежних парламентських організацій і т. д.

За останні тридцять років парламентська дипломатія стала більш структурованою, з'явилися нові формати взаємодії парламентаріїв світу. Значущість міжнародних парламентських організацій, міжпарламентської співпраці зросли через важливість подальшого розвитку та захист універсальних норм міжнародного права, прагнення до утвердження миру та безпеки, захисту демократії, верховенства права та прав людини у світі. Відкритість діяльності цієї форми співпраці створює широкі можливості для обговорення ключових проблем регіонального та глобального характеру, що постають перед країнами світу. Навіть попри те, що здебільшого рішення таких організацій мають рекомендаційний характер, вони є політичними деклараціями авторитетних інституцій, які мають потужне моральне навантаження та стимулюють уряди країн до тих чи інших кроків. Крім того, важливо, що міжнародні парламентські організації є платформами для менш формалізованого діалогу парламентарів різних країн, дають змогу покращити політичну комунікацію між окремими державами або групами держав.

Протягом дії правового режиму воєнного стану Верховна Рада України ухвалила понад 100 законів, у тому числі внесення змін і доповнень до чинних законів, постанови про звернення до іноземних держав та міжнародних організацій, заяви тощо [9]. Значна увага приділяється спеціальним механізмам застосування різних обмежувальних заходів (санкцій), які запроваджено за результатами парламентської дипломатичної діяльності. За період воєнного стану в Україну з офіційними візитами завітала значна кількість глав держав, глав парламентів та представників міжнародних організацій. Їх результатом стало виділення різних видів допомоги для нашої держави, ЗСУ, постраждалого цивільного населення. ПАРЄ прийняла резолюцію про створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії Росії проти України. Тим самим було підтверджено солідарність з Україною та її народом, підтримку суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів.

Висновки. Активізація міжнародної діяльності Верховної Ради України, міжпарламентської взаємодії зумовлює ґрунтовне вивчення парламентської дипломатії, її форм та ефективності діяльності. Простежується процес формування, поряд з усталеними, нових типів парламентаризму, зокрема, транснаціонального, європейського, світового, на рівні яких особлива роль відводиться парламентській дипломатії, міжпарламентському співробітництву. Беручи участь у формальному і неформальному спілкуванні на міжнародному рівні, парламентарі виходять за межі «національної орієнтації» і трансформуються в «наднаціональних», «європейських парламентарів»; з'являються додаткові площини і виміри їх діяльності, взаємодії, контролю урядів. В умовах повномасштабної агресії РФ проти України, дії воєнного стану посилюється значення такого інструменту, як парламентська дипломатія, що зумовлює його подальші наукові розвідки, а також координацію зусиль Верховної Ради України, Президента України з іншими органами публічної влади, зміцнення парламентської демократичної культури.

Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
2. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. *Право України*. 2008. № 1. С. 17–20.
3. Скрипнюк О. В. Теорія конституції України. У кн. : Проблеми теорії конституційного права України / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ, 2013. 616 с.
4. «Цифрова Україна»: конституційно-правова модель / за заг. ред. Р. О. Стефанчука, О. Л. Копиленка, Є. Р. Бершеди, О. М. Клименко. Київ, 2021. 688 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%>
6. Словська І. Є. Зовнішньополітична діяльність Верховної Ради України. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3500/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>
7. Сergygin B. O. Міжпарламентське співробітництво: поняття, ознаки, принципи. *Вісник Харків. нац. унів. імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». 2017. Вип. 23. С. 46–50.
8. Вступ до Європейського парламентського права: науково-практичне видання / за заг. ред. В. О. Зайчука. Київ, 2015. 476 с.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/#adver1>

References

1. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy 1990 roku. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1990. № 31. St. 429.
2. Shemshuchenko Yu. S. Teoretychna zasady rozvytku ukrainskoho parlamentaryzmu. *Pravo Ukrainy*. 2008. № 1. S. 17-20.
3. Skrypniuk O. V. Teoriia konstytutsii Ukrainy. U kn. : Problemy teorii konstytutsiinoho prava Ukrainy / Za zah. red. Y. Shemshuchenka. Kyiv, 2013. 616 s.
4. «Tsyfrova Ukraina»: konstytutsiino-pravova model / za zah. red. R. O. Stefanchuka, O. L. Kopylenka, Ye. R. Bershedy, O. M. Klymenko. Kyiv, 2021. 688 s.
5. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254 k/96-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Slovka I. Ie. Zovnishnopolitychna diialnist Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3500/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>
7. Serohin V. O. Mizhparlamentske spivrobitnytstvo: poniattia, oznaky, pryntsypy. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Serii «PRAVO»*. Vypusk 23. 2017. S. 46-50.
8. Vstup do Yevropeiskoho parlamentskoho prava: naukovopraktychne vydannia/ za zah. red. V. O. Zaichuka. Kyiv, 2015. 476 s.
9. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://www.rada.gov.ua/#adver1>

Камінська Н. В. Парламентська дипломатія та її значення в умовах дії правового режиму воєнного стану

Динамічний конституційний процес з часу проголошення незалежності, з урахуванням вітчизняного досвіду державотворення і правотворення, результатів конституційної, парламентської та інших реформ, сприяв розширенню функцій і повноважень парламенту, форм діяльності. За останні роки парламентська дипломатія набула більшої вагомості, стала структурованою, з'явилися нові формати взаємодії парламентів. Значущість міжнародних парламентських організацій, міжпарламентської співпраці зросли через важливість розвитку і захисту універсальних норм міжнародного права, утвердження миру та безпеки, захисту демократії, верховенства права і прав людини у світі. Тому сучасна еволюція міжпарламентських зв'язків характеризується зростанням ролі парламентської дипломатії, хоча класичним міжнародним правом така співпраця не визнавалась інститутом дипломатичного і консульського права. У сучасних умовах у період збройних конфліктів такі інструменти є ефективними, іноді єдино прийнятними компромісними способами вирішення конфліктів між державами, за участю міжпарламентських організацій, парламентських асамблей міжнародних організацій. Значення парламентської дипломатії як елементу багатосекторного зовнішнього військово-політичного розвитку в умовах агресії РФ проти України, дії воєнного стану, безумовно, посилюється та очевидні наявні його результати. Це зумовлює подальші наукові розвідки у даному напрямі, розширення горизонтів і зміцнення парламентської демократичної культури.

Ключові слова: парламентська дипломатія, міжнародне міжпарламентське співробітництво, парламентаризм, Верховна Рада України, воєнний стан.

Kaminska N. V. Parliamentary diplomacy and its importance in the conditions of martial law

The dynamic constitutional process since the proclamation of independence, taking into account the domestic experience of state-building and law-making, the results of constitutional, parliamentary and other reforms, has contributed to the expansion of functions and powers of parliament, forms of activity. In recent years, parliamentary diplomacy has become more important, structured, and new formats of parliamentary interaction have emerged. The importance of international parliamentary organizations and interparliamentary cooperation has grown due to the importance of developing and protecting universal norms of international law, establishing peace and security, protecting democracy, the rule of law and human rights in the world.

Therefore, the current evolution of inter-parliamentary relations is characterized by the growing role of parliamentary diplomacy, although classical international law did not recognize such cooperation as an institution of diplomatic and consular law. In modern conditions in times of armed conflict, such tools are effective, sometimes the only acceptable compromise ways to resolve conflicts between states, with the participation of interparliamentary organizations, parliamentary assemblies of international organizations.

The importance of parliamentary diplomacy as an element of multisectoral foreign military-political development in the context of Russia's aggression against Ukraine, the effects of martial law, of course, is growing and its available results are obvious. This leads to further scientific research in this area, broadening horizons and strengthening parliamentary democratic culture.

Key words: parliamentary diplomacy, international interparliamentary cooperation, parliamentarism, Verkhovna Rada of Ukraine, martial law.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-10