

УДК 342.9:351.746(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.38>**Ю. М. Бисага,**

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

В. В. Гомонай,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Л. Б. Васильчук,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МЕХАНІЗМ ВЕДЕННЯ ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування України. Проаналізовано структуру та особливості функціонування багаторівневої системи взаємопов'язаних державних органів та посадових осіб, що характеризується розгалуженою структурою функціональних зв'язків у сфері зовнішніх зносин. Визначено, що зовнішньополітичні повноваження цих суб'єктів регулюються Основним Законом України та комплексом супутніх нормативно-правових документів.

Досліджено систематизацію органів зовнішніх зносин за основними категоріями: вищі державні органи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), вищі судові інстанції, профільний орган виконавчої влади (МЗС України), зарубіжні дипломатичні установи та інші державні інституції з зовнішньополітичною компетенцією. Особливу увагу приділено аналізу державно-владних повноважень вищих органів влади, їх ролі в координації зовнішньополітичної діяльності.

Обґрунтовано, що правове забезпечення міжнародного співробітництва характеризується багаторівневою структурою нормативного регулювання, що охоплює конституційні норми, законодавчі акти, підзаконні документи та міжнародні договори. Визначено особливості сучасного етапу, пов'язані з посиленням ролі місцевого самоврядування в міжнародних відносинах в контексті європейської інтеграції та розвитку транскордонного співробітництва.

Доведено, що ефективність функціонування конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва залежить від якості правового регулювання, координації діяльності всіх елементів системи, чіткого розмежування компетенції та забезпечення принципу субсидіарності. Запропоновано напрями подальшого розвитку механізму в умовах реформування системи місцевого самоврядування та інтеграційних процесів.

Ключові слова: конституційно-правовий механізм, міжнародне співробітництво, міжмуніципальне співробітництво, органи державної влади, місцеве самоврядування, зовнішні зносини, публічна влада.

Постановка проблеми. Структура конституційно-правового механізму ведення зовнішніх відносин являє собою відображення загальної системи державних органів та їх ієрархічного устрою, включаючи взаємозв'язки і субординацію між органами влади та посадовими особами. Кожен елемент цієї системи володіє специфічними компетенціями та повноваженнями, що визначаються його позицією в ієрархії та узгоджуються з функціями інших державних інституцій [9, с. 35].

Конституційно-правовий механізм ведення зовнішніх відносин являє собою комплексну багаторівневу систему взаємопов'язаних державних органів та посадових осіб, що характеризується розгалуженою структурою функціональних зв'язків. Зовнішньополітичні повноваження цих суб'єктів визначаються Основним Законом України та комплексом супутніх нормативно-правових документів, що регулюють реалізацію зовнішньої функції держави.

Такий державний механізм слід розуміти не як механічне поєднання окремих елементів, а як цілісну систему функціонально сумісних та скоординованих компонентів, які знаходяться в стані постійного оновлення для забезпечення головного призначення – ефективного управління зовнішньополітичною діяльністю держави [9, с. 35]. Дослідження конституційно-правового механізму здійснення зовнішніх зносин є одним з ключових контексті набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору реформування органів місцевого самоврядування [1–8].

Конституційно-правовий механізм зовнішньополітичної діяльності держави регламентує послідовність початкової перевірки, розробки, прийняття та впровадження рішень у сфері зовнішньої політики через два ключові виміри: організаційну структуру та правове регулювання [10, с. 20]. В організаційному аспекті цей механізм представляє собою систему інституційних етапів, послідовне проходження яких становить обов'язковий процедурний компонент зовнішньополітичного процесу [10, с. 23–26]. Ця особливість проявляється, перш за все, у потребі функціональ-

ної координації всіх елементів механізму зовнішньополітичної діяльності та усунення потенційних організаційних і адміністративних суперечностей між ними. У даному контексті особливої актуальності набуває проблема правових взаємовідносин між державними інститутами, що беруть участь у процесі розробки та втілення зовнішньополітичної стратегії країни [10, с. 23–26].

У доктрині конституційного права підкреслюється, що конституційно-правовий механізм зовнішньополітичної діяльності держави являє собою систему правових відносин щодо реалізації зовнішніх функцій держави, тому нормативно-правовий компонент цього механізму має першочергове значення. На сучасному етапі правові норми, які регулюють зовнішньополітичну сферу, займають все більш важливе місце в конституційному та поточному законодавстві країн. Експерти відзначають, що в сучасних конституціях «значно розширилось... врегулювання питань, пов'язаних з міжнародно-правовим статусом і зовнішньополітичною діяльністю держави». Відповідні конституційні нововведення зазвичай вирішують проблеми співвідношення міжнародного та національного права, регулювання міждержавної економічної та військово-політичної інтеграції. Зокрема, інтеграційні процеси в країнах Європейського Союзу призвели до включення в їхні конституції норм щодо укладання міжнародних договорів і угод, верховенства міжнародного права та права ЄС над національним законодавством тощо [10, с. 23–26].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування привертає значну увагу вітчизняних та зарубіжних науковців. Фундаментальні дослідження в цій сфері проводили такі вчені, як І. Черченко, який комплексно проаналізував особливості правового впорядкування зовнішніх державних відносин та обґрунтував специфіку формування зовнішньополітичного механізму на основі загальної системи права. О. Макаренко розробив концептуальні засади функціонування системи державних органів у сфері зов-

нішньополітичної діяльності, визначивши їх як цілісну систему інституцій, об'єднаних спільними завданнями та цілями.

Значний внесок у розробку теоретичних основ конституційно-правового регулювання зовнішніх відносин зробили дослідники, які аналізували структуру та функції багаторівневої системи органів зовнішніх відносин держави. Особлива увага в наукових працях приділяється вивченню державно-владних повноважень вищих органів державної влади, їх ролі в координації зовнішньополітичної діяльності та взаємодії з іншими елементами системи. Актуальними є дослідження, присвячені аналізу правових взаємовідносин між державними інститутами, що беруть участь у процесі розробки та втілення зовнішньополітичної стратегії країни.

Сучасний етап наукових досліджень характеризується посиленою увагою до питань інтеграційних процесів та їх впливу на конституційно-правове регулювання зовнішньополітичної сфери. Науковці аналізують досвід країн Європейського Союзу щодо включення в їхні конституції норм про укладання міжнародних договорів, верховенство міжнародного права та права ЄС над національним законодавством. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання координації діяльності різних рівнів влади в контексті реформування органів місцевого самоврядування та розширення їх міжнародних повноважень, що обумовлює актуальність подальших наукових розвідок у цій сфері.

Мета статті – дослідити структуру та особливості функціонування конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, проаналізувати систему їх повноважень та взаємодії в контексті сучасних інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правове регулювання міжнародного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні базується на фундаментальних принципах, закріплених в Основному Законі держави. Конституція України визначає загальні засади зовнішньополітичної діяльності, встановлює компетен-

цію центральних органів влади у сфері міжнародних відносин та гарантує право територіальних громад на участь у міжнародному співробітництві. Особливе значення має конституційне закріплення принципу децентралізації влади, що створює правові передумови для розширення міжнародної діяльності органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції та під контролем держави.

Система органів державної влади, наділених повноваженнями у сфері міжнародного співробітництва, включає як центральні, так і регіональні інституції, що діють у чіткій ієрархічній підпорядкованості. Президент України як глава держави координує загальну зовнішньополітичну стратегію, Верховна Рада ратифікує міжнародні договори та визначає правові рамки співробітництва, а Кабінет Міністрів забезпечує виконання зовнішньополітичних рішень. Водночас органи місцевого самоврядування отримали конституційні гарантії для здійснення міжнародної діяльності в межах своїх повноважень, що особливо актуально в контексті європейської інтеграції та розвитку транскордонного співробітництва.

Правове забезпечення міжнародного співробітництва характеризується багаторівневою структурою нормативного регулювання, що охоплює конституційні норми, законодавчі акти, підзаконні документи та міжнародні договори. Особливістю сучасного етапу є посилення ролі місцевого самоврядування в міжнародних відносинах, що вимагає удосконалення механізмів координації між різними рівнями влади. Ефективність такого співробітництва залежить від чіткого розмежування компетенції, забезпечення принципу субсидіарності та створення дієвих інструментів контролю за дотриманням національних інтересів у процесі міжнародної діяльності територіальних громад.

Український дослідник І. Черченко обґрунтовано підкреслює особливості правового впорядкування зовнішніх державних відносин. На його думку, це регулювання виходить за межі норм, що безпосередньо стосуються зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних питань. Дослідник зауважує, що у правовій системі сучас-

ної держави частка таких спеціалізованих норм зазвичай є невеликою, тому зовнішньополітичний механізм як комплекс правових відносин формується на основі загальної системи права. Водночас розширення правового регулювання у сфері зовнішніх державних відносин становить важливе явище для функціонування зовнішньополітичного механізму, адже правові норми є ключовим інструментом створення та регулювання цієї системи правовідносин. До складу такого правового регулювання входять норми, що встановлюють загальні та спеціальні компетенції державних органів у зовнішньополітичній сфері, а також положення, які регламентують взаємодію між цими органами. Такі норми можуть закріплюватися не лише в конституціях, а й у поточному законодавстві, парламентських регламентах та підзаконних актах виконавчої влади. Крім того, формування та регулювання зовнішньополітичного механізму може здійснюватися через історично сформовані конституційно-правові звичаї. Така особливість характерна переважно для держав англосаксонської правової традиції, де подібні звичаї відомі під назвою «конституційні конвенції» [10, с. 26–27].

Залежно від порядку утворення, специфіки компетенції та територіального розташування формується багаторівнева система органів, що здійснюють зовнішні зносини держави. У цьому контексті їх можна систематизувати за наступними основними категоріями:

Вищі державні органи – до цієї групи входять Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України;

Вищі судові інстанції – Конституційний Суд України і Верховний Суд України;

Профільний орган виконавчої влади – Міністерство закордонних справ України як спеціально уповноважена інституція;

Зарубіжні дипломатичні установи (як постійного, так і тимчасового характеру) – посольства, консульські установи, місії та представництва при міжнародних організаціях;

Інші державні інституції – органи, які хоча і не спеціалізуються виключно на зовнішніх зносинах, проте мають зовнішньополітичні повноваження та відповідають за реалізацію покладених на них

функцій у цій сфері. До цієї категорії належать різні міністерства та відомства, зокрема Міністерство економіки, Міністерство юстиції, Міністерство оборони, Генеральний штаб, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та інші подібні структури.

Ми поділяємо позицію О. Макаренка щодо того, що державні органи, які здійснюють зовнішньополітичні функції країни, утворюють цілісну систему державних інституцій, об'єднаних спільними завданнями та цілями. Ці органи наділені особливими повноваженнями для втілення стратегічного зовнішньополітичного напрямку держави, при цьому провідну роль відіграють найвищі органи державної влади.

Вищі державні органи спеціально створюються для здійснення державної влади і отримують від Конституції та законодавства України компетенцію у сфері зовнішніх зносин. Їхньою характерною особливістю є володіння унікальними засобами та можливостями, недоступними для інших організацій – державно-владними повноваженнями, включаючи зовнішньополітичну сферу, що юридично закріплюється в їхній компетенції.

Державно-владні повноваження являють собою складне явище, що включає кілька ключових компонентів: можливість ухвалювати рішення, які є обов'язковими для всіх громадян, службових осіб та організацій, що підпадають під юрисдикцію відповідного державного органу; забезпечення виконання прийнятих рішень у галузі зовнішніх зносин через відповідну матеріальну базу, зокрема бюджетне фінансування; захист ухвалених рішень від порушень через використання різноманітних методів та заходів впливу – від переконання до примусу. Саме ця характерна ознака виокремлює зазначені органи серед інших державних установ [9, с. 38].

Висновки. Проведений аналіз конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить про його комплексний та багаторівневий характер. Цей механізм являє собою не механічне поєднання окремих елементів, а цілісну систему функціо-

нально сумісних та скоординованих компонентів, що забезпечують ефективне управління зовнішньополітичною діяльністю держави. Особливістю сучасного етапу є значне розширення правового регулювання питань, пов'язаних з міжнародно-правовим статусом і зовнішньополітичною діяльністю держави, що відображає об'єктивні потреби інтеграційних процесів та глобалізації.

Система органів зовнішніх зносин України характеризується чіткою ієрархічною структурою, де кожен елемент володіє специфічними компетенціями та повноваженнями відповідно до своєї позиції в загальній системі державних органів. Вищі державні органи – Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України – відіграють провідну роль у формуванні та реалізації зовнішньополітичної стратегії, володіючи унікальними державно-владними повноваженнями. Водночас важливе місце в цій системі займають спеціалізовані органи, зокрема МЗС України, зарубіжні дипломатичні представництва та інші державні інституції з зовнішньополітичною компетенцією.

Ефективність функціонування конституційно-правового механізму міжнародного співробітництва безпосередньо залежить від якості правового регулювання та координації діяльності всіх його елементів. В умовах європейської інтеграції України та реформування системи місцевого самоврядування особливої актуальності набуває необхідність удосконалення механізмів взаємодії між різними рівнями влади, чіткого розмежування компетенції та забезпечення принципу субсидіарності. Подальший розвиток цього механізму має відбуватися в напрямку посилення координації між державними органами, розширення міжнародних повноважень органів місцевого самоврядування та створення дієвих інструментів контролю за дотриманням національних інтересів.

Список використаної літератури:

1. 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.
2. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk : Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
3. Deshko L. Restitutio in integrum: підходи Європейського суду з прав людини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 365–368.
4. 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.
5. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. №4. С. 5–15.
6. 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. К., 2017.
7. Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 57–62.
8. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. *Правничий часопис Донецького університету*. 2008. № 2. С. 76–81.
9. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ. 2009.
10. Черченко І. Л. Конституційно-правовий механізм зовнішніх відносин Канади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. К., 2004.

Bysaha Yu., Homonai V., Vasylchuk L. Constitutional and legal principles of international cooperation of state authority bodies and local self-government: mechanism of conducting foreign relations of Ukraine

The article is devoted to the study of the constitutional and legal mechanism of international cooperation of state authorities and local self-government of Ukraine. The structure and features of the functioning of a multi-level system of interconnected state authorities and officials, characterized by an extensive structure of functional relations in the field of foreign relations, are analyzed. It is determined that the foreign policy powers of these subjects are regulated by the Fundamental Law of Ukraine and a set of related regulatory and legal documents.

The systematization of foreign relations bodies by main categories is studied: higher state bodies (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine), higher judicial instances, specialized executive body (Ministry of Foreign Affairs of Ukraine), foreign diplomatic institutions and other state institutions with foreign policy competence. Special attention is paid to the analysis of the state and power powers of higher authorities, their role in coordinating foreign policy activities.

It is substantiated that the legal support of international cooperation is characterized by a multi-level structure of regulatory regulation, covering constitutional norms, legislative acts, subordinate legislation and international treaties. The features of the modern stage associated with the strengthening of the role of local self-government in international relations in the context of European integration and the development of cross-border cooperation are determined.

It is proven that the effectiveness of the functioning of the constitutional and legal mechanism of international cooperation depends on the quality of legal regulation, coordination of the activities of all elements of the system, a clear delimitation of competence and ensuring the principle of subsidiarity. Directions for further development of the mechanism in the context of reforming the local self-government system and integration processes are proposed.

Key words: constitutional and legal mechanism, international cooperation, intermunicipal cooperation, state authorities, local self-government, external relations, public authorities.