

УДК 342.5

**Інна Берназюк,***канд. юрид. наук,  
радник заступника**Голови Національного агентства запобігання корупції*

## ВИЗНАЧЕННЯ ЗАСАД ВНУТРІШНЬОЇ І ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЯК НАПРЯМ СТРАТЕГІЧНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена аналізу одного з напрямів стратегічної правотворчості Верховної Ради України – формування засад внутрішньої і зовнішньої політики; визначенню поняття засад внутрішньої та зовнішньої політики; характеристиці конституційно-правової природи законів, у яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики в цілому або в окремих сферах, дослідженню їх особливостей.*

**Ключові слова:** Верховна Рада України, державна політика, засади державної політики, зовнішня та внутрішня політика, стратегічна правотворчість, стратегічний акт.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України [1] Верховна Рада України уповноважена, крім іншого, визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики. Важливість даного повноваження зумовлена тим, що засади державної політики відображають найбільш суттєві та головні аксіологічні характеристики суспільних правовідносин та їх правового регулювання. На основі цих засад приймаються інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, положення яких не можуть суперечити визначеним засадам. Тобто, по суті, закони, в яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики, є програмними актами парламенту.

Повноваження щодо формування засад внутрішньої і зовнішньої політики реалізується шляхом прийняття Верховною Радою України ряду актів стратегічного характеру у формі законів. Такі закони суттєво відрізняються за змістом від інших документів, прийнятих в аналогічній формі, тому потребують окремого дослідження.

**Актуальність дослідження** також посилюється недостатністю наукових робіт у вітчизняній науці конституційного права, присвячених дослідженню такого напрямку стратегічної правотворчості Верховної Ради України, як формування засад внутрішньої і зовнішньої політики.

**Стан дослідження.** Окремі проблеми державної політики, способи її формування та реалізації досліджували такі вчені, як

В. І. Андріяш, Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. С. Васильєв, К. О. Ващенко, Т. В. Кравченко, Ю. В. Ковбасюк, А. В. Мерзляк, О. В. Рябічко та ін. Деякі наукові дослідження присвячені аналізу актів правотворчості парламенту, зокрема роботи таких учених, як Ю. Г. Барабаш, Л. М. Горбунова, А. В. Грищенко, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, Н. І. Кудерська, М. О. Теплюк, та інших. Однак комплексні дослідження, присвячені визначенню особливостей такого напрямку стратегічної правотворчості Верховної Ради України, як визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у вітчизняній науці конституційного права практично відсутні.

**Метою статті** є визначення особливостей реалізації повноваження Верховної Ради України щодо формування засад внутрішньої і зовнішньої політики. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити поняття засад внутрішньої та зовнішньої політики; 2) охарактеризувати конституційно-правову природу законів, у яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики в цілому або в окремих сферах; 3) проаналізувати особливості відповідних законів та порядку їх прийняття.

**Викладення основного матеріалу.** Одним із напрямів стратегічної правотворчості Верховної Ради України є визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави, що впливає з повноважень Верховної Ради

України, закріплених ст. 85, 92 Конституції України. Реалізація даного повноваження здійснюється шляхом прийняття законів, у яких визначаються засади державної політики. Призначенням цих актів є: 1) формулювання державної політики в цілому або в окремих сферах; 2) закріплення основоположних ідей (принципів) у певній галузі суспільних правовідносин або принципів правового регулювання.

Для з'ясування особливостей стратегічних актів Верховної Ради України, в яких визначені засади державної політики, доцільно провести аналіз базової категорії «політика».

Як зазначають деякі науковці, в українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (policy та politics). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі: 1) політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; 2) політика (policy) взагалі – це план, курс дій або напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо. Саме в такому розумінні вживається слово «політика», коли йдеться про державну політику та про її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом аналізу політики [2, с. 7].

Отже, характеризуючи такий вид стратегічних актів Верховної Ради України, як засади державної політики, термін «політика» необхідно розуміти у другому його значенні, тобто як курс або напрям дій, прийнятий державою. При цьому варто зазначити, що поняття державної політики було предметом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, внаслідок чого було вироблено цілу низку концептуальних підходів до розуміння його значення та сутності. Наведемо деякі з них.

Державна політика – це: те, що державні посадові особи в уряді та ширше – громадяни, яких вони представляють, обирають щось робити або не робити з приводу проблем громадян [3, с. 5]; сума урядових дій, яка реалізується або прямим чином, або за допомогою певних політичних агентів і справляє вплив на життя громадян [4, с. 1632]; діяльність державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою

розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства [5, с. 24]; певна цілеспрямована діяльність органів державної влади, що формується та здійснюється державними інститутами та спрямована на збалансування інтересів різних суспільних груп у державі [6, с. 8]; відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [7, с. 6] та ін.

Отже, на відміну від західних учених, які характеризують державну політику переважно як уособлення політичної волі народу, яка знаходить втілення в актах, що приймаються органами державної влади, що виступають представниками народу, українські науковці акцентують увагу на функціональному аспекті державної політики, розглядаючи її як вид діяльності органів державної влади з вироблення державної політики.

У свою чергу, вироблення державної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо) [2, с. 23].

На підставі аналізу положень Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [8] можна виділити такі основні сфери, в яких формується державна політика: 1) розбудова державності; 2) розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; 3) формування інститутів громадянського суспільства; 4) національна безпека й оборона; 5) економічна та соціальна сфери; 6) екологічна сфера та сфера техногенної безпеки; 7) гуманітарна сфера; 8) міжнародні правовідносини.

Органом вироблення та формування державної зовнішньої та внутрішньої політики в усіх основних сферах є Верховна Рада України, що впливає зі змісту п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України [1]. При цьому необхідно звернути увагу, що в зазначеній нормі відповідне повноваження парламенту сформульоване як «визначення засади внутрішньої і зовнішньої політики». Термін «засади» застосовано в даній нормі не випадково.

Термін «засада» визначається як: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [9, с. 211]. Тобто засади державної політики – це найсуттєвіші, найголовніші положення, які відображають державні пріоритети в основних сферах суспільного життя.

Деякі науковці звертають увагу, що законодавець досить часто вживає одночасно такі категорії, як «засади» та «принципи», як рівнозначні або дуже схожі. Наприклад, навіть у самому Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [8], в ст. 1, зазначено, що засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах. Тобто структурно в даному Законі «засади» включають два елементи – принципи та пріоритети.

В. Б. Божко, провівши ґрунтовний аналіз різних наукових підходів та випадків застосування термінів «засади» та «принципи» в законодавстві, зробив висновок, що ці терміни є дуже близькими, але не тотожними категоріями, тобто вони не є синонімами. На думку науковця, саме тому і законодавець, і Конституційний Суд України іноді навіть їх використовують у схожому значенні. Тоді як термін «засада» є ширшим за своїм змістом та охоплює також і ті явища, які окреслюються категорією «принцип». Як приклад В. Б. Божко наводить засади правового регулювання оплати праці, які охоплюють принципи та функції, її правовий режим та механізм правового регулювання; визначають суб'єктів правовідносин з оплати праці, їх правосуб'єктність, гарантії реалізації ними свого правового статусу тощо. Але принципи, як вважає науковець, є найважливішим складником цих засад, адже саме вони зумовлюють зміст всіх інших її компонентів [10, с. 130].

Дана точка зору є цілком обґрунтованою, та з нею можна повністю погодитись. У зв'язку із цим засади державної політики включають у себе: принципи, пріоритети, гарантії, суб'єктів реалізації державної політики та їх функції.

Вироблення засад державної політики здійснюється Верховною Радою України на основі вивчення поточної ситуації у відповідних сферах, про яку заслуховуються доповіді суб'єктів реалізації державної політики у таких сферах. Основними з них є: 1) щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами влади (ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [11]); 2) щорічна доповідь про основні напрями бюджетної політики на наступний рік Прем'єр-міністра України або за його дорученням Міністра фінансів України (ст. 31 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [12]); 3) доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року Кабінету

Міністрів України щороку, але не пізніше 15 вересня (ст. 96 Конституції України [1], ст. 38 Бюджетного кодексу України [13]); 4) щорічна інформація про виконання інноваційних проектів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України, і про повернення до бюджету наданих раніше кредитів Кабінету Міністрів України (ст. 8 Закону України «Про інноваційну діяльність» [14]); 5) щорічна інформація про хід реалізації пріоритетних напрямів інноваційного розвитку України Кабінету Міністрів України (ст. 9 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [15]) та ін. Усього законодавством України передбачено більше тридцяти видів доповідей, звітів, подання інформації різними суб'єктами реалізації державної політики до Верховної Ради України.

Для забезпечення ефективності державної політики в тій чи іншій сфері важливим є дотримання двох основних умов: по-перше, інформація, яка міститься у звітах та доповідях, повинна бути достовірною та якісно відображати ситуацію у відповідній сфері; по-друге, державна політика в різних сферах має узгоджуватися зі стратегією суспільного та державного розвитку в цілому.

Стосовно останньої умови треба зауважити, що засади державної політики повинні відповідати Конституції України, враховувати позицію інститутів громадянського суспільства, узгоджуватися із завданнями, визначеними в коаліційній угоді та посланнях глави держави тощо.

Засади державної політики в різних сферах визначаються у формі закону, що впливає з положень ч. 1 ст. 92 Конституції України. Аналіз законів, у яких визначені засади державної політики в цілому [8] або в окремих сферах [16; 17], дозволяє зробити висновок, що вони являють собою невеликі за обсягом закони, які обов'язково містять принципи, мету та завдання розвитку правовідносин у відповідній сфері, визначення базових понять, законів, які регламентують такі правовідносини, механізм реалізації державної політики, розподіл повноважень органів державної влади щодо реалізації такої політики та ін.

Таким чином, закон, у якому сформовані засади державної політики, можна визначити як вид стратегічного акта Верховної Ради України, в якому закріплюються основоположні принципи, пріоритети, мета та завдання розвитку певного виду суспільних правовідносин, характеризуються базові категорії, а також закріплюються завдання суб'єктів реалізації державної політики в певній сфері.

Наступним видом стратегічних актів Верховної Ради України є закони, в яких визначені основи регулювання суспільних правовідносин у певній сфері. Термін «основа» тлумачиться як: 1) те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується; 2) найважливіші, вихідні положення чого-небудь (науки, теорії і т. ін.); 3) головна умова, записка чого-небудь [18, с. 775].

Отже, поняття «основа» є близьким за змістом до поняття «засада», а в деяких значеннях ці поняття навіть тотожні, у зв'язку з чим можна стверджувати, що основи є актами, дещо подібними до засад.

На підставі аналізу актів, у назвах яких застосовується слово «основи» [19; 20], можна зробити висновок, що: по-перше, так само як і засади, вони приймаються Верховною Радою України переважно у формі законів; по-друге, в них не містяться регулятивних норм, а лише положення загального характеру (принципи, поняття, види суб'єктів правовідносин, їх завдання тощо). Характерно також, що закони, в яких визначені засади державної політики та основи, – це акти, розроблені щодо різних сфер суспільних правовідносин, тобто законодавець застосував назву, яка відповідає Конституції України (наприклад, засади регіональної політики – п. 15 ч. 1 ст. 92, але основи соціального захисту – п. 6 ч. 1 ст. 92, основи національної безпеки – п. 17 ч. 1 ст. 92 та ін.), однак за змістом ці акти майже ідентичні.

Отже, закони, в яких визначені основи правового регулювання суспільних правовідносин, є стратегічними актами Верховної Ради України, аналогічними законам, у яких сформульовані засади державної політики; в них так само визначаються принципи, державні пріоритети у відповідній сфері, містяться визначення базових понять тощо.

### Висновки

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки.

1. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики є одним із напрямів стратегічної правотворчості Верховної Ради України, який реалізується шляхом вироблення державної політики в цілому або окремих сферах, розробки та прийняття законів, у яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики, а також основи правового регулювання певного виду суспільних правовідносин.

2. Закони, в яких визначені засади державної політики та основи правового регулювання, – це акти парламенту, що обов'язково містять принципи, мету та завдання розвитку правовідносин у відповідній сфері, ви-

значення базових понять, перелік законів, які регламентують такі правовідносини, механізм реалізації державної політики, розподіл повноважень органів державної влади щодо реалізації такої політики.

3. Особливістю законів, у яких визначені засади державної політики, полягають у такому: 1) це акти, які приймаються з урахуванням позиції інститутів громадянського суспільства, узгоджуються із завданнями, визначеними в коаліційній угоді та посланнях глави держави, та які тією чи іншою мірою відображають внутрішню та/або зовнішню державну політику в цілому або у певній сфері; 2) ці акти, по суті, належать до так званих програмних законів, тобто таких, які є основою для прийняття нормативних законів та інших актів нормативно-правового характеру; 3) в цих актах відсутні норми, якими регламентується певний вид суспільних правовідносин; в них визначаються принципи та засади такого регулювання.

Перспективою подальших наукових досліджень у цій сфері може стати проведення аналізу інших видів актів Верховної Ради України стратегічного характеру (декларації, звернення та ін.).

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

3. Kraft M. E. Public Policy : Politics, Analysis, and Alternatives / M. E. Kraft, S. R. Furlong. – 3rd ed. – Washington : CQ Press, 2009. – 482 p.

4. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy / [edited by E. M. Berman, J. Rabin founding editor] (second edition, 3-volume set). – N. Y. : Taylor & Francis Group, 2008. – 2104 p.

5. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // Вісн. – 2011. – № 10. – С. 23–25.

6. Васильев О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння [Електронний ресурс] / О. С. Васильев // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/1/05.pdf>.

7. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / уклад. В. А. Ребало, В. В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

9. Новий тлумачний словник сучасної української мови : [25 000 слів та словосполучень з дод. та

доп.] / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: Перун, 2009. – 1736 с.

10. Божко В. Б. Аналіз співвідношення змісту термінів “засада” і “принцип” крізь призму правових позицій конституційного суду України / В. Б. Божко // Вісник Львівського університету. – 2011. – Вип. 54. – С. 124–132. – (Серія: юридична).

11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

13. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

14. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

15. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 08.09.2011 № 3715-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.

16. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

17. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.

18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.

19. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

20. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

*Стаття посвячена аналізу одного із напрямів стратегічного правотворчества Верховної Ради України – формування основ внутрішньої і зовнішньої політики; определению понятия основ внутренней и внешней политики; характеристике конституционно-правовой природы законов, в которых определяются основы внутренней и внешней политики в целом или в отдельных сферах, исследованию их особенностей.*

**Ключевые слова:** Верховная Рада Украины, государственная политика, принципы государственной политики, внешняя и внутренняя политика, стратегическое правотворчество, стратегический акт.

*This article analyzes one of the strategic directions of lawmaking Verkhovna Rada of Ukraine – the formation of the internal and foreign policy; definition of the concept of principles of domestic and foreign policy; characteristics of constitutional and legal laws of nature, which are determined by domestic and foreign policy in general or in specific areas, the study of their features.*

**Key words:** Verkhovna Rada of Ukraine, public policy, principles of state policy, internal and foreign policy, strategic law-making, strategic act.

