

УДК 34:327(477)

**Р. В. Макуха**, канд. юрид. наук,  
старший науковий співробітник

Національна академія Служби безпеки України,  
вул. Трутенка, 22, м. Київ, 03022, Україна

**Є. О. Толстяков**, науковий співробітник

Національна академія Служби безпеки України,  
вул. Трутенка, 22, м. Київ, 03022, Україна

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЗАСАД ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

В статті висвітлено проблеми правового визначення у національному законодавстві основних засад зовнішньої політики. Здійснено аналіз нормативно-правових актів України та іноземних держав, що встановлюють основні напрями зовнішньої політики, запропоновані шляхи удосконалення, визначення та реалізації основних засад зовнішньої політики України.

**Ключові слова:** системоутворююче законодавство, норми-принципи, зовнішня політика, національні інтереси.

Актуальність. Проблема визначення змісту національних інтересів є не новою. Викликає неоднозначну реакцію в українському суспільстві визначення національних інтересів в Законі України «Про основи національної безпеки України» [1]. Окрім усвідомлення національної ідентичності та інших подібних категорій, на сьогодні необхідно розуміти, як і у якому напрямку держава повинна рухатися в своїй зовнішній політиці. Через це, актуальним залишається питання визначення основних засад зовнішньої політики в національному законодавстві України. Інакше кажучи, напрямки зовнішньої політики є ні чим іншим, як сукупністю цілей, зумовлених національними інтересами. Аналіз цілей учасників міжнародних відносин — не тільки одна з важливіших умов розуміння їх особливостей, але й одне з найважливіших завдань. Цілі діалектично пов'язані із засобами. А встановлення відповідності між цілями та засобами може бути відображено через категорію «стратегія».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З моменту прийняття Закону України «Про основні засади внутрішньої і зовнішньої політики» 01.07.2010 року [2] й напередодні на шпальтах вітчизняних суспільно-політичних й наукових видань в більшій мірі обговорювалось питання набуття Україною позаблокового статусу [3], активно висловлювались проблеми змісту основних векторів зовнішньополітичного курсу країни, особливо в рамках побудови «нової архітектури європейської безпеки» [4]. Проте, на нашу думку, питання суто правових проблем визначення основних засад зовнішньої політики України недостатньо повно розкриті.

Метою цієї статті є визначення проблем правового врегулювання основних засад зовнішньої політики України.

Завданнями статті є:

- здійснити аналіз нормативно-правових актів України та іноземних держав, що встановлюють основні напрями зовнішньої політики;
- окреслити проблеми законодавчого врегулювання основних засад зовнішньої політики України;

– запропонувати шляхи удосконалення, визначення та реалізації основних заasad зовнішньої політики України.

*Виклад основного матеріалу.* Існування і прогресивний розвиток будь-якої держави багато в чому залежить від реалізації нормативно-закріплених заходів щодо захисту й просування її життєво важливих цінностей та інтересів. Велике значення в національному законодавчому полі мають основоположні нормативні акти, без яких реалізація політики тієї чи іншої країни в усіх сферах життя, захист її суверенітету й незалежності є неможливим. Поряд з Конституцією, конституційними законами особливе значення мають ряд законів, що регулюють найважливіші сфери в державі, зокрема: національну безпеку, оборону, економічну й фінансову політику, соціальні стандарти, захист навколишнього природного середовища тощо. Зазначене законодавство, на думку Г. В. Новицького, пропонується називати системоутворюючим. Слід вбачати, що системоутворююче законодавство поділяється на декілька рівнів нормативно-правового регулювання: доктринальний, концептуальний, стратегічний, програмний (тактичний), плановий. В свою чергу, кожен з рівнів відрізняється від іншого нормами, з яких складається відповідний нормативно-правовий акт. Так, за функціональним призначенням доктринальному рівню притаманні норми-начала (основні підвалини, засади), концептуальному — норми-принципи (система концептуальних ідей, поглядів на стратегію тієї чи іншої сфери) [5]. Якщо, наприклад, Декларацію про державний суверенітет України, Конституцію України можна віднести до нормативно-правових актів доктринального рівня, то Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», на нашу думку, повною мірою відповідають концептуальному рівню системоутворюючого законодавства.

Іншої думки дотримуються вітчизняні дослідники, які вважають, що визначення основних напрямів зовнішньої політики має бути закріплено на доктринальному рівні [5, с. 274–275]. М. М. Микієвич зазначає, що «декларовані принципи і засади зовнішньополітичної діяльності України, якими прогресивними вони б не були, залишаються декларативними без їх законодавчого закріплення. Враховуючи їх значення, вони повинні знайти своє закріплення в основному законі України — Конституції» [6, с. 494]. На користь віднесення положень основних напрямів зовнішньої політики України саме до концептуального рівня нормативно-правового регулювання свідчить можливість внесення змін й їх перегляд в середньо- та довгостроковій перспективі, а оскільки порядок внесення змін до Конституції України є доволі складним, то пропонується затверджувати основні засади зовнішньої політики у вигляді концепції, на виконання й реалізацію якої прийматимуться стратегії, програми, плани тощо.

Без сумніву, доктринальною основою національної нормативно-правової бази є *Lex fundamentalis* — Конституція України, яка була прийнята Верховною Радою України в 1996 році. Відповідно до статті 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [7, ст. 18].

Зовнішня політика є важливим напрямом діяльності держави, а її ефективність потребує стабільності зовнішньополітичного курсу, координації та узгодженості дій органів державної влади.

Верховна Рада України виключно законами визначає засади зовнішньої політики держави і зовнішніх зносин, заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та здійснює їх денонсацію (пункти 5, 8, 32 частини першої статті 85, пункт 9 частини першої статті 92 Конституції України) [7, ст. 85, 92].



Після прийняття Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року [10] основним джерелом національного права до прийняття Конституції України у 1996 році була Конституція УРСР 1978 року. Відповідно до положень Конституції 1978 року (ст. 98) до виключного відання Верховної Ради України належало визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики [11, ст. 98]. Керуючись цим положенням, 2 липня 1993 року Верховна Рада схвалює своєю постановою «Основні напрями зовнішньої політики України» [12] (втратила чинність на підставі Закону № 2411 від 01.07.2010 р.). Навіть не фахівець у галузі права або в міжнародних відносинах, ознайомлюючись із цією постановою 1993 року, отримає доволі чітке уявлення про основні напрямки зовнішньої політики держави України, враховуючи її геополітичне становище на карті світу. У порівнянні з нею, слід зазначити, що визначення основних засад зовнішньої політики в статті 11 чинного закону більше нагадує декларативні положення, більш схожі на щорічне послання Президента України до Верховної Ради, ніж на основний зовнішньополітичний нормативний документ держави.

Іншою відмінністю цих двох нормативно-правових актів є те, що постанова 1993 року присвячена лише зовнішній політиці, а в законі — визначаються засади як зовнішньої, так і внутрішньої політики. За словами Г. Моргентау «...сутність зовнішньої політики ідентична політиці внутрішній. І внутрішня, і зовнішня політика є боротьба за силу, яка модифікується лише різними умовами, що складаються у внутрішній і міжнародній сферах» [13]. Тим не менш, попри вислів відомого політичного діяча, внутрішня і зовнішня політики складають принципово різні сфери державної діяльності.

Особливість зовнішньої політики полягає передусім у тому, що вона не має владного характеру. Якщо внутрішня політика є діяльністю щодо здійснення влади, то суб'єктами її об'єктами зовнішньої політики виступають держави як суверенні утворення, жодне з яких не може (не повинно) нав'язувати свою волю іншому. Другою особливістю зовнішньої політики є її зумовленість певним етапом розвитку міжнародних відносин і конкретною ситуацією на міжнародній арені. Визначення й реалізація державою цілей у зовнішній політиці, особливо формування програм та організація дій, мають здійснюватися з урахуванням дій і цілей інших суверенних держав. Внутрішня політика має відносну автономію стосовно зовнішніх чинників. Третьою особливістю зовнішньої політики є її залежність не тільки від держави, що її здійснює, а й від ступеня погодженості або конфлікту інтересів даної держави з інтересами та устремліннями інших держав; залежно від ступеня узгодженості цих інтересів проведення зовнішньої політики полегшується або утруднюється. Нарешті, четверта особливість зовнішньої політики полягає в тому, що вона має власне інституціональне забезпечення [14]. Таким чином, якщо з чинного закону прибрати положення щодо внутрішньої політики, то очевидним буде, що питанням зовнішньої політики присвячені фактично лише п. 3 статті 1 та стаття 11.

Структурно «Основні напрями зовнішньої політики України» 1993 року характеризуються своєю системною побудовою, яка й має бути притаманною нормативно-правовим актам системоутворюючого законодавства. Зокрема, документ складається з чотирьох блоків: національні інтереси України і завдання її зовнішньої політики; засади зовнішньої політики України; напрями, пріоритети та функції зовнішньої політики; механізм здійснення зовнішньої політики. Як видно, вказані блоки логічно пов'язані між собою. Наприклад, головні пріоритетні функції тісно пов'язані із основними групами національних інтересів України у сфері міжнародних відносин. Не випадково, на початку статті було вказано важливість визначення національних інтересів. Відмітимо, що постанова 1993 року стосувалася зв'язки «національні інтереси — завдання зовнішньої політики». Зокрема, відсутність в законодавчому полі на той момент визначення поняття «національні інтереси» не стала завадою державним мужам визначити національні інтереси у

сфері міжнародних відносин та пов'язати їх із завданнями зовнішньої політики, що, на нашу думку, є структурно правильним.

Приблизно за ідентичною структурою (як в Основних напрямках зовнішньої політики України 1993 р.) у нормативно-правових актах іноземних держав викладаються засади їх зовнішньої політики. Так, у Законі Республіки Білорусь «Про основні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики» від 14.11.2005 року визначені принципи, стратегічні цілі, основні завдання та основні сфери внутрішньої і зовнішньої політики держави. Визначення основних напрямків зовнішньої політики Естонії також здійснено за стандартною структурою: основні цілі зовнішньої політики Естонії, двосторонні міждержавні відносини, співробітництво в міжнародних організаціях, співпраця з розвитку, регіональна співпраця, розвиток відносин у сфері безпеки та оборони, міжнародна економічна співпраця. Концепція зовнішньої політики Російської Федерації, затверджена указом Президента РФ від 12 липня 2008 року, містить основні сфери, пріоритети, цілі й завдання зовнішньої політики, положення щодо її формування й реалізації, так само як і положення щодо ствердження міжнародної безпеки та протидії глобальним загрозам, які в повній мірі узгоджуються із Стратегією національної безпеки Російської Федерації до 2020 року, що затверджена Указом Президента РФ від 12 травня 2009 року. Зовнішньополітичні ж документи Східноєвропейських й Центральноевропейських країн (Польщі, Словаччини та Чехії) в більшій мірі підпорядковані загальним положенням спільної європейської зовнішньої політики та політики безпеки, а також містять пріоритети зовнішньополітичних курсів держав у двосторонніх та багатосторонніх відносинах, а також регіональному співробітництві разом із визначенням основних сфер цього співробітництва: економічної, гуманітарної, інформаційної, сфери розвитку й стабілізації [15].

Як свідчить іноземний досвід та передові досягнення вітчизняної правової думки, визначення в національному праві засад зовнішньої політики вимагає кропіткої роботи й високого професіоналізму від осіб, які приймають рішення, а також системного підходу. Перефразовуючи відомий вислів М. Нікольсона, зауважує Т. Лось-Новак, «можна втратити занадто багато, якщо зовнішня політика будуватиметься на випадкових і непродуманих рішеннях, якщо вона визначається найпотужнішим чинником — «ланцюгом випадковостей» чи «збігом обставин», як і багато отримати, коли вона символізує професіоналізм і продуманість» [16].

Висновки. Отже, для того, щоб нормативно-правове визначення засад зовнішньої політики України в повній мірі відповідало своєму призначенню й складало одну з основних цеглин системоутворюючого законодавства України, на думку авторів, доцільним є:

1. Виокремлення засад зовнішньої політики в окремий нормативно-правовий акт, що мав би назву «Концепція зовнішньої політики України», та містив виважені й структуровані положення щодо найголовніших завдань, напрямів, пріоритетів та функцій зовнішньої політики з урахуванням сучасного геополітичного положення нашої держави.

2. Визначення положень зовнішньої політики України має обов'язково враховувати чітко окреслені національні інтереси у сфері міжнародних відносин, а також погоджуватись із питаннями забезпечення національної й міжнародної безпеки, визначеними Законом України «Про Основи національної безпеки України» та міжнародними нормативно-правовими актами.

3. Подальша реалізація визначених концептуальних засад зовнішньої політики України має здійснюватись за допомогою розроблення та прийняття Стратегії реалізації основних засад зовнішньої політики України, яка повинна містити визначально-установчі норми, предметом правового регулювання яких стануть конкретні цілі, завдання окремих суб'єктів реалізації зовнішньої політики, предмет їх діяльності, форми та засоби досягнення поставленої мети, організація і порядок взаємодії.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямку може бути вивчення проблем статусу позаблоковості України в міжнародному праві, співвідношення основ національної безпеки із засадами зовнішньополітичного курсу держави, досвіду нормативно-правового регулювання закріплення зовнішньої політики країн Європейського Союзу тощо.

### Література

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. — № 39. — Ст. 351.
2. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України від 30.07.2010. — 2010. — № 55. — С. 17. — Ст. 1840. - код акту 52052/2010.
3. Оєризко В. У глухому куті «позаблоковості», або «Нове малоросійство» української зовнішньої політики // Дзеркало тижня. — № 28 (808) 7–13 серпня 2010. — Режим доступу: [www.dt.ua/1000/1600/70154/](http://www.dt.ua/1000/1600/70154/); Грищенко К. Поза межами шахівниці: прагматичний порядок денний української зовнішньої політики // Дзеркало тижня. - № 27 (807) 17 липня — 6 серпня 2010. — Режим доступу: [www.dt.ua/1000/1600/70086/](http://www.dt.ua/1000/1600/70086/); Іжак А. Овнеблоковости без иллюзий // Зеркало недели. - № 17 (797) 30 апреля — 14 мая 2010. — Режим доступу: [www.zn.ua/1000/1600/69347/](http://www.zn.ua/1000/1600/69347/); Тузітко С. Наше місце на карті світу // Дзеркало тижня. - № 32 (760) 29 серпня — 4 вересня 2009. — Режим доступу: [www.dt.ua/1000/1550/67039/](http://www.dt.ua/1000/1550/67039/)
4. Вагапов В. Б. Україна поміж парасольками безпеки / В. Б. Вагапов // Наука і оборона. — № 2. — 2010. — С. 8–15; Горбулін В., Литвиненко О. Європейська безпека: можливий шлях послабити виклики і загрози // Дзеркало тижня. — № 43 (771) 7–13 листопада 2009. — Режим доступу: [www.dt.ua/1000/1600/67675/](http://www.dt.ua/1000/1600/67675/)
5. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: Монографія — К.: Видавництво «Інтертехнологія», 2008. — 496 с.
6. Микієвич М. М. Конституційне закріплення зовнішньополітичної діяльності України / М. М. Микієвич // Правова система України: теорія і практика: Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. — К.: Друкарня МВС України, 1993. С. 494–495.
7. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. - № 30. - Ст. 141.
8. Указ Президента України від 18.09.1996 р. № 841/96 «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» // Заголовок з екрану — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=841%2F96&p=1285859161591684>
9. Декларація «Про державний суверенітет України» від 16.07.1990 року № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990. — № 31. — Ст. 429.
10. Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. «Про проголошення незалежності України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991. — № 38. — Ст. 502.
11. Конституція (Основний Закон) України від 11.07.1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1978. — № 18. — Стор. 268.
12. Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 № 3360-XII «Про Основні напрями зовнішньої політики України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993. — № 37. — Ст.379.
13. Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition, Alfred A. Knopf: New York, 1955. — Режим доступу: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001087/st000.shtml>.
14. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки). — К.: Либідь, 2002. — 576 с.
15. Закон Республіки Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь». — Режим доступу: <http://www.pravo.by/webnpra/text.asp?RN=h10500060>; National security concept of Estonia — Режим доступу: <http://www.vm.ee/?q=en/node/54>; Концепция Внешней политики Российской Федерации. — Режим доступу: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>; Shynkaruk A. Network principles in foreign policy of central and eastern European countries. — Режим доступу: <http://www.ceeisaconf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=164142/Shynkaruk.doc>
16. Los-Nowak T. Stosunki miedzynarodowe. Teorie — systemy — uczestnicy. - Wroclaw, 2000. — S. 186.

