

УДК 341.24+327.7

Державно-правові механізми регулювання українсько-російських відносин

Грина Овчар,
кандидат політичних наук,
науковий співробітник
Прикарпатського центру політичних
та євроінтеграційних досліджень
Прикарпатського національного університету
ім. Василя Стефаника

Представники українського політикуму протягом всього періоду незалежності України вдаються до риторики щодо визначення вектора зовнішньої політики й формування стратегічного курсу внутрішнього розвитку держави. Ці складові політичної взаємодії прямо залежать від державно-правових механізмів регулювання та обумовлюються принципами і нормами міжнародного публічного права. Постійній дискусії піддається питання про формат українсько-російських взаємин, який зумовлюють інтеграційні та мотиваційні чинники.

Ключові слова: правонаступництво, міжнародна правосуб'єктність, система міжнародних договорів і правових норм, інститути влади, політика інтеграції та дезинтеграції.

The representatives of Ukrainian political environment during the period of independence go deep into rhetoric about definition of a vector of an external orientation and formation of a strategic and consecutive internal rate of the development of our country. These components of political interaction directly depend on state and legal mechanisms of regulation and are caused by principles and norms of the international public law. The question on a format of Ukrainian - Russian mutual relations which is provided with integration and motivational sources is under constant discussion.

Keywords: assignment, subjects of international law, system of the international contracts and rules of law, institutes of authority, politics of integration and decomposition.

Витоки міждержавних двосторонніх відносин слід визначати з перших договорів, у яких були закладені умови та визначені мотиви і напрям подальшої співпраці. Перший офіційний документ, за яким Україна і Росія зобов'язались утриматись від дій, які могли б завдати шкоди державному суверенітету іншої сторони, було підписано ще у листопаді 1990 року [11, с. 15 - 20]. Процес становлення системи сучасних українсько-російських відносин пов'язаний з подіями 1991 року, трансформацією міждержавних взаємин на пострадянському просторі, визначенням питання про правонаступництво, забезпеченням правосуб'єктності, тяжінням до політики інтеграції. Означені чинники належать до об'єктивно вмотивованих, які набули суб'єктивного розуміння і багатозначного трактування у ході формування українсько-російських взаємин. Трансформаційні перетворення, прецедентом яких є об'єктивно зумовлені процеси, пов'язані також зі зміною влади у кожній з країн. Тому в часовій ретроспективі з політичним підтекстом можна виділити певні етапи реалізації українсько-російських відносин. З позиції РФ це політичний курс Б. Єльцина (1991 – 2000 роки), В. Путіна (2000 – 2008 роки), Д. Медведєва (з 2008 року). В Україні формат зовнішніх відносин корелюється трактуванням зовнішньої політики оточенням Л. Кравчука (1991 – 1994 роки), Л. Кучми (1994 – 2004/2005 роки), В. Ющенка (2005 – 2010 роки), В. Януковича (з 2010 року).

Для розкриття теми, виокремимо такі складові державно-правового регулювання українсько-російських взаємин: інституційні засади, які характеризуються через діяльність організацій і представників влади, питання реалізації правонаступності та правосуб'єктності через застосування норм міжнародного права, аспекти політичної доцільності, згідно з якими процес часто забезпечується всупереч процедурі. Для комплексного розкриття цих питань доречно використати юридичну літературу [5], авторські праці з вивчення міждержавних відносин, зокрема України й Росії, СНД [9; 12; 14; 15] і проаналізувати відповідну законодавчу базу [1 - 4; 6 - 8; 10; 11; 13].

Загалом визначають, формулюють і сприяють забезпеченню реалізації міждержавних взаємин між Україною і Росією процедурні питання, що підпадають під предмет відання міжнародного права, пов'язані з правонаступництвом республік колишнього СРСР та інститутами влади у державах, що регулюють політику на місцях. Окремо слід розглядати роль Співдружності Незалежних Держав (СНД) та інтеграційний курс України і Росії. На рівні Співдружності такі взаємини є продуктом переходу з внутрішнього контексту відносин у зовнішню площину, що зумовлює виникнення низки непростих проблем. Формат українсько-російських взаємин продукується внутрішніми чинниками і набуває чіткого регіонального виміру, оскільки СНД за своєю юридичною природою є „регіональною міжнародною організацією, суб'єктом міжнародного права” [5, с. 376]. Спроба дати оцінку досягнутому рівню міждержавної

взаємодії України та РФ дозволяє розставити геополітичні наголоси в регіоні, зафіксувати зміни у геостратегічному становищі обох держав, визначити їх державно-правові норми взаємодії в межах СНД, показати різницю між правовою площиною питання та його політичним підтекстом.

Встановлено також інституційні взаємовідносини на міжпарламентському рівні. Період кінця 1980-х – початку 1990-х років характеризується черговою хвилею розвитку міжнародних парламентських організацій, зокрема тих, країни-учасники яких географічно розташовані у східній частині Європи та в Азіатському регіоні: Балтійська асамблея, Парламентське Зібрання Союзу Білорусі та Росії, Міжпарламентська асамблея Євразійського економічного співтовариства (МПА ЄврАзЕС), Міжпарламентська Асамблея СНД (МПА або МПА СНД) тощо. Остання була створена відповідно до Угоди від 27 березня 1992 року, Доповненням до якої став Регламент (15 вересня 1992 року), Статут СНД (22 січня 1993 року, який Україна не ратифікувала), Конвенція про МПА (26 травня 1995 року) [14, с. 481 - 553]. Ці документи свідчать, що МПА СНД є інститутом міжпарламентської співпраці в рамках Співдружності. Це дозволяє говорити, що міжпарламентські організації стали компонентом розвитку міжнародних відносин з правом формувати нормативно-правову базу для міжнародної парламентської співпраці.

Участь України у створенні СНД означала вироблення і встановлення цивілізованих, нормативно-правових відносин з республіками колишнього СРСР, однак не ознакою вибору одного вектора зовнішньої політики – проросійського чи переорієнтації інтеграційної політики „із Заходу на Схід”. Більше того, слід відмежовувати питання співпраці на різних рівнях України з державами, які географічно розташовані на заході і на сході, від участі у міжнародних структурах. Україна, як одна з республік колишнього СРСР, володіє правом правонаступництва. Щодо участі нашої держави в Співдружності, то позиція української сторони визначена у Заяві Верховної Ради України [4], яка була проголошена після укладення Угоди про створення СНД [1, с. 649 - 652]. Відзначалося, що Україна не підтримає її перетворення на державне утворення з своїми органами влади і управління та заперечує надання їй статусу суб'єкта міжнародного права. Координаційні інститути в рамках Співдружності не можуть мати владного характеру, їх рішення є рекомендаційними. Україна уникатиме участі в інституціоналізації будь-яких форм міждержавного співробітництва в рамках СНД, здатних перетворити Співдружність Незалежних Держав на наддержавну структуру федеративного чи конфедеративного характеру.

Необхідно зазначити, що під час ратифікації парламентарями договору про створення СНД до нього були внесені деякі зміни та уточнення. З юридичної точки зору такі поправки могли мати місце лише за взаємною згодою договірних сторін (у відповідності до статті 20 Віденської комісії про право міжнародних договорів від 1969 року) [2]. Це стало основою того, що природа цих взаємовідносин переходила з міжнародно-правової

у державно-правову площину [5, с. 372 - 373]. Відносини між Україною і Росією набували більшої значимості на двосторонньому рівні, виражаючи безпосередньо курс зовнішньої політики кожної держави.

Слід враховувати й те, що в межах Співдружності діють регіональні утворення, такі як ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова), Союзна держава Росії і Білорусії, Євро-азійське економічне співтовариство (Білорусь, Росія, Казахстан, Киргизія, Таджикистан), Центрально-азійське економічне співтовариство (Казахстан, Киргизія, Туркменістан, Таджикистан). Такі тенденції свідчать про різні інтеграційні напрями взаємодії, вказують на нестабільний курс зовнішньої політики, ставлять під питання перспективу подальшого розвитку СНД [14, с. 554 - 613].

Питання подальшого членства України в СНД залишається актуальним для українських політиків. Ще 2005 року міністр закордонних справ України Б. Тарасюк зазначав, що участь України в СНД має символічне значення, а саме існування організації та її подальший розвиток проблематичні. Подібну точку зору висловлювали й представники грузинського, молдавського та азербайджанського урядів. У липні 2007 року Президент України В. Ющенко на прес-конференції розцінив перспективи СНД в цілому як песимістичні [15]. Політика нинішнього глави держави має досить стратегічні пріоритети щодо налагодження відносин на пострадянському просторі, зокрема з Російською Федерацією. Однак поки що не відомі конкретні плани чи програмні засади участі України в інтеграційному зближенні в рамках СНД.

Важлива роль в системі забезпечення зовнішньої політики відводиться внутрішнім нормативно-правовим актам. В Україні відлік цілеспрямованої та системної діяльності у сфері міжнародних відносинах можна вести з 1993 року, коли було прийнято перший програмний документ – Постанова Верховної Ради України „Про основні напрями зовнішньої політики України” [8], у якій зафіксовано, як основні, такі завдання української дипломатії: утвердження України як незалежної демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності та недоторканності її кордонів; включення національного господарства у світову економічну систему; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном; поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера [8]. Тому жодні втручання і впливи ззовні у систему визначення і механізми ведення зовнішньої політики неприпустимі. Ця норма закріплена в Конституції України: Стаття 85 констатує, що засади внутрішньої і зовнішньої політики визначає Верховна Рада України. Конституційні повноваження щодо ведення міждержавних відносин має Президент України (Стаття 106), до компетенції якого належить забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави. Ведення

внутрішньої і зовнішньої політики держави покладається також і на Кабінет Міністрів України (Стаття 116) [7, с. 21, 28, 33]. Забезпечення національної безпеки української держави визначається відповідним Законом, прийнятим Верховною Радою України 2003 року [3].

Законодавство Росії, як і будь-якого іншого суб'єкта міжнародної політики, теж регламентує відповідальність влади за зовнішньополітичне відомство. Президент здійснює керівництво зовнішньою політикою (Стаття 86 Конституції). Державна Дума вирішує питання щодо ратифікації і денонсації міжнародних договорів Росії (Стаття 106). Уряд відповідає за державну безпеку та реалізацію зовнішньої політики (Стаття 114) [6, с. 28, 26, 20]. Позиції зовнішньої політики визначені у Федеральному Законі РФ „Про міжнародні договори Російської Федерації”, прийнятому на засіданні Державної Думи 16 липня 1995 року [13]. Державно-правові відносини в рамках СНД та на двосторонньому рівні міждержавну діяльність визначає законодавство. При цьому не слід ігнорувати те, що у цьому контексті спрацьовує не стільки фактор правової норми, скільки стиль поведінки суб'єктів політичних домовленостей.

Характер цілей та аналіз позицій російської влади щодо відносин між суб'єктами пострадянського простору дозволяє відзначити, що РФ розглядає СНД як проміжну форму відновлення колишньої радянської державності та, до певної міри, в нинішньому вигляді – як сферу домінування своїх інтересів. Російські геополітики дотримуються позиції, що орієнтація України на Захід і спроби від'єднатись від сфери впливу Росії призведуть до створення перманентного джерела внутрішніх конфліктів [12]. Значна частина таких конфліктів закладена у функціях, реалізація яких охоплює міжнародно-правову, культурно-історичну, військово-політичну, економічну, релігійну сфери, питання безпеки тощо. Кожна з них має подвійну природу (відцентрову і доцентрову) через різні концептуальні схеми бачення Співдружності. До прикладу, в міжнародному форматі створення СНД забезпечило правове поле трансформацій республік колишнього СРСР у незалежні держави й заклало основи переходу внутрішніх взаємин у зовнішні відносини.

Паралельно з юридичним закріпленням відносин в контексті СНД між Україною і Російською Федерацією укладаються двосторонні договори, які відзначаються більшою систематичністю і плановістю. Так, 14 лютого 1992 року було підписано Протокол про встановлення дипломатичних відносин. Важливою подією міждержавного діалогу стало укладення 23 червня 1992 року у Дагомисі Угоди між РФ та Україною про розвиток міждержавних відносин, які визначені сторонами як дружні, рівноправні, партнерські й такі, що базуються на загальноновизнаних нормах міжнародного права [11, с. 42 - 43, 68 - 69].

Характер позиції Росії задокументований в Указі Президента Російської Федерації Б. Єльцина №940 від 14 вересня 1995 року „Стратегічний курс РФ щодо країн-учасниць СНД”. У ньому визначені напрями геополітичної

стратегії держави щодо країн СНД, а пострадянський простір проголошено „зоною інтересів РФ”. Це вказує на порушення норми про намір будувати відносини з країнами-членами СНД на основі рівного партнерства і норм міжнародного права. Задекларована у договорах „інтеграція” на практиці означає „підконтрольний вплив”, „підпорядкування” інтересам РФ [9, с. 35].

Наступним у хронологічній послідовності етапом утвердження відносин між Україною і Росією став 1996 рік. Зокрема, 16 січня 1996 року у Москві президенти двох держав підписали угоду про утворення змішаної українсько-російської комісії з питань співробітництва (у робочому порядку вона діє й досі). 31 травня 1997 року під час візиту Б. Єльцина до Києва було підписано базовий Договір „Про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Росією”, який набрав чинності після обміну ратифікаційними грамотами в Москві 1 квітня 1999 року. У цей час була укладена Українсько-російська Декларація і Спільна заява України та Російської Федерації [11, с. 492 - 504, 643 - 647]. Таким чином, у двосторонньому порядку держави підтвердили повагу до територіальної цілісності одна одної. За останнє десятиліття основні державно-правові механізми визначення і регулювання системи забезпечення українсько-російських відносин закладені у низці договорів, значна частина з яких стосується економічної сфери. В цілому своїм змістом вони повторюють та підтверджують попередньо узгоджені домовленості.

Окремо у міжнародних угодах визначається питання про встановлення і регулювання регіональної політики, яке в українсько-російській площині взаємин набуває характеру транскордонної співпраці. Ступінь здійснення регіональної політики між урядами двох держав регламентується Договором „Про співпрацю прикордонних областей України і Російської Федерації” від 27 січня 1995 року. Підписана і діє також Угода „Про співпрацю і взаємодію у прикордонних питаннях” (з прийнятими до неї в подальшому доповненнями та змінами) [11, с. 303 - 306, 316 - 319].

Інституційні засади двосторонніх взаємин України і Росії, які прямо залежать від представників центральної влади, мають дещо інші критерії та відрізняються від правової позиції. Суттєвий вплив на розвиток українсько-російських відносин справляє внутрішньополітична ситуація в самій Росії. Обрання 2000 року В. Путіна Президентом Російської Федерації і формування нового складу Державної Думи ознаменувало перехід Росії до якісно нового етапу внутрішнього і геополітичного розвитку. Його особливість полягала в поєднанні елементів прозахідної орієнтації та тенденцій самоізоляціонізму. Курс теперішнього Президента РФ Д. Медведєва не зазнав суттєвих змін у плані формату взаємин між Україною та Росією.

Стилістично п'ятирічне правління Президента України В. Ющенка теж виділялося поєднанням цих двох складових, що, вочевидь, мало зворотний напрям у відносинах як з країнами Співдружності, так і з РФ. Було задіяно

механізми, які завадили Україні стати інтеграційним полем для СНД. Відтак ми втратили баланс сил і стабільних відносин через можливість забезпечити вплив держави на пострадянському просторі й не отримали бажаних зрушень у плані напрацювання вигідних партнерських взаємин у західному напрямку.

Контекст українсько-російських відносин на сьогодні в публічному полі пов'язаний з дискусією навколо ідеї створення в перспективі (до 2020 року) союзної держави з України, Росії та Білорусі з центром у Києві. Ініціатором цього поки що виступає депутат Державної Думи Російської Федерації Є. Федоров. Втім, на сьогодні офіційних заяв з української сторони у цьому питанні немає. Оприлюднені лише публічні заперечення щодо можливості союзного об'єднання трьох держав.

Окрім інтеграційного курсу на пострадянському просторі, для України і Росії важливим є євроінтеграційний вектор. Динамічний процес європейської інтеграції по-різному сприймається Києвом і Москвою. Метою української політики є повномасштабна інтеграція в Європу. Росія, плекаючи прагнення стати оновленим центром сили в пострадянському просторі, ставить за мету співпрацю з Європою як з іншим центром впливу. З позиції РФ, Україна і Росія повинні просуватися до Європи одночасно. Інтеграційні процеси серед держав пострадянського простору мають свою відчутну специфіку, пов'язану з трансформацією їх економічних моделей та пошуками власних шляхів адаптації до світової економічної і політичної системи, вливання в цілісний геополітичний простір. Водночас така інтеграція мала безумовну базу свого функціонування та забезпечення в межах союзної радянської держави, яка по-різному сприймається і використовується її колишніми республіками.

Загалом правові аспекти і політичні мотиви взаємодії спираються на договірні засади, становлять межу домовленостей на дипломатичному рівні. Для розуміння цих меж потрібно вивчати угоди про співпрацю, комюніке про переговори між делегаціями, протоколи про співробітництво і координацію діяльності та інші документи, які описують систему міждержавних відносин України і Росії, визначають відповідність задокументованого реаліям.

Всупереч твердженням про те, що інтеграція України спрямована на європейський вимір, констатуємо, що комплексний інтеграційний курс значною мірою залежить від двох чинників: вироблення стабільного паритетного діалогу у взаєминах з державами колишнього СРСР і розвитку механізмів інтеграції з європейською спільнотою. Ці фактори мають реалізовуватися за схемою сталого і конвергентного, а не паралельного чи конфронтаційного руху. Домовленості про співпрацю, визначені в межах Співдружності, не можуть розглядатися як питання політичної взаємодії (як це відбувається). Це лише поле правової, дипломатичної, взаємовигідної співпраці. Якщо таку ситуацію припустити, то потрібно юридично виписати модель під політичні домовленості. Укладення угод

між Україною і Російською Федерацією за межами СНД розглядаємо як напрям розширення двосторонньої співпраці, реалізацію одного з векторів зовнішньої політики двох сусідніх країн.

В цілому забезпечення зовнішньої політики держави здійснюється органами влади у спосіб, передбачений законодавчою базою України і РФ та відповідно до укладених і ратифікованих міжнародних договорів. Додатково вивчення та регулювання основних засад українсько-російських взаємин покладається на спеціально створені при органах державної влади комітети й департаменти, дипломатичні корпуси і науково-експертні управління [10]. Слід зазначити, що механізми визначення міждержавної політики носять правовий характер. Натомість механізми регулювання включають предмет доцільності. Також важливо враховувати, що будь-які договірні засади не вказують на ресурс, який може забезпечити повну чи часткову реалізацію домовленостей на міждержавному рівні. При визначенні основного концепту відносин потрібно правильно охарактеризувати наголоси, які формулюють стратегію та відповідають пріоритетам держав. На перший погляд зрозуміло, що з позиції України вище будуть ставитися пріоритети нашої держави, російська ж сторона визначатиме основними власні інтереси. Втім, саме такий підхід власне й деформує систему двосторонніх партнерських відносин, зводячи нанівець їх паритетність. Логіка такої взаємодії визначається тим, що кожна інтеграційна політика містить мотиваційний елемент (якщо не кілька). Прямим доказом цього є засади та умови створення і тенденції функціонування Співдружності Незалежних Держав.

Підсумовуючи, зазначимо, що правові та інституційні механізми визначення, забезпечення та реалізації міждержавних відносин межують з цілим комплексом умовних або цілеспрямовано обумовлених джерел регулювання влади. Вони здійснюються за посередництвом засобів масової інформації (заповнюючи медіасередовище, в першу чергу ефірний простір), через різноманітну участь у політичних процесах незалежних громадських об'єднань (які уособлюють ступінь розвитку демократії та рівень громадянського суспільства), проведення масових вуличних акцій (як профінансованих владою, так і зумовлених людським фактором незадоволення діями влади), залучаючи науково-експертне оточення та еліту суспільства тощо. Використання механічних джерел можна розглядати як етап розвитку суспільства і характеристику відносин між владою і громадянами, так і фактор маніпуляції. Також до розгляду цього предмету вивчення можна включити норми і межі демократії, які існують в Україні та Росії.

Незважаючи на те, що сфери забезпечення двосторонніх відносин різні не лише за змістом, а й за визначенням (суспільно-політична, соціально-економічна, культурна, релігійна, військова тощо; стосуються державного

сектора чи приватного сегмента), механізми взаємодії залишаються майже незмінними. Слід враховувати, що таким чином формується сама система відносин, яка поєднує рівень регіональної політики та державно-правової сфери.

Література:

1. Антология мировой политической мысли, в 5-и т. / [Нац. общ.-науч. фонд, Акад. полит. наук; Руководитель проекта Г. Ю. Семигин и др.]. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5: Политические документы. – 766 с.
2. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 1969 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Закон України „Про основи національної безпеки України”, зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 15.12.2005 р., №3200-IV // <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Заява Верховної Ради України з приводу укладення Україною Угоди про Співдружність Незалежних Держав // <http://www.uz.gov.ua/>
5. Международное публичное право: учебник / Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекяшев, К. А. Бекяшев, В. В. Устинов и др.; отв. ред. К. А. Бекяшев. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – 784 с.
6. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г., с изменениями от 09.01.1996 г., 10.02.1996 г., 09.06.2001 г. // <http://www.constitution.ru/>
7. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1.08.2008 р. – К.: Паливода А. В., 2008. – 48 с.
8. Постанова Верховної Ради України „Про основні напрями зовнішньої політики України”, №37 від 02.07.1993 р. // <http://www.rada.gov.ua/>
9. **Ткаченко В.** Співдружність незалежних держав та національні інтереси України / Володимир Ткаченко. – К.: Ін-т громад. сусп., 1998. – 100 с.
10. Указ Президента України Про оновлення складу Української частини Українсько-Російської міждержавної комісії // <http://www.president.gov.ua/>
11. Україна – Росія. 1990 – 2000 рр.: Документи та матеріали / Ред. О. Г. Пазюк; Відповідальний за випуск Т. А. Яскажук. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 775 с.
12. Українсько-російські відносини: злети та падіння. – К.: Знання, 2007. – 24 с.
13. Федеральный Закон „О международных договорах Российской Федерации”, Принят Государственной Думой 16.07.1995 г., № 101-ФЗ // <http://wbase.duma.gov.ru/>
14. **Чекаленко Л. Д.** Країни СНД в політиці України // Чекаленко Л. Д. Зовнішня політика України. – К.: Либідь, 2006. – С. 481 - 553.
15. Ющенко не верит в СНГ // <http://www.podrobnosti.ua>