

УДК 327.7

Процедура формування і законодавче регулювання міждержавної політики

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

Процедура формування та законодавче регулювання міждержавної політики визначаються внутрішніми законами держав-учасниць співпраці, а також установленнями міжнародного права. Водночас існує чимало суб'єктивних чинників, які візуально репрезентують правову площину міждержавної політики. До них належать, у першу чергу, зміна влади в країні і пов'язане з нею визначення загальнодержавного вектора зовнішньої політики. Об'єктивними елементами є географічне розташування країни, її історія та позиція щодо здійснення міждержавної політики на всіх етапах існування держави. Зовнішньополітичний курс визначається законами, укладеними та ратифікованими міжнародними договорами.

Ключові слова: міждержавна політика, Україна, Російська Федерація, Співдружність Незалежних Держав.

The forming procedure and legislative adjusting of intergovernmental policy are determined by the internal laws of states-participants of collaboration, and also establishments of international law. At the same time many subjective factors visually present the legal plane of intergovernmental policy. First of all, there are such as the change of power in a country and the determination of national vector of foreign policy. The objective elements are geographical location of a country, its history and position in the realization of intergovernmental policy on all stages of state's existence. A foreign-policy course is determined by laws, concluded and ratified by international agreements.

Keywords: *intergovernmental policy, Ukraine, Russian Federation, Commonwealth of Independent States.*

Після розпаду СРСР, що стався 1991 року, актуалізувалося питання відносин між новими незалежними державами. Особливої уваги заслуговують у цьому сенсі українсько-російські взаємини, їх вплив на розташування сил на пострадянському просторі.

Академічне й експертне вивчення українсько-російських відносин у нашій країні представлене працями фахівців Національного інституту українсько-російських відносин, Інституту країн СНД (філія в Україні), Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту регіональних досліджень НАН України, Інституту зовнішньої політики Дипломатичної академії України. Документальною базою наукових розвідок є законодавство України і Російської Федерації, офіційні заяви політиків, угоди про співпрацю, комюніке про переговори між делегаціями, протоколи про співробітництво і координацію діяльності та інші документи, які описують систему міждержавних відносин двох країн. Для комплексного розгляду теми використовуються також монографії, збірники документів, юридична література.

Не менш активно проблеми російсько-української співпраці вивчаються і в Росії, де працюють такі наукові центри, як Російський інститут стратегічних досліджень, Інститут Європи, Інститут світової економіки та міжнародних відносин РАН, Рада з питань зовнішньої і оборонної політики, Інститут національної безпеки і стратегічних досліджень, Інститут стратегічних оцінок при Московському громадському науковому фонді, Інститут діаспори та інтеграції (Інститут країн СНД), Центр глобальних програм Горбачов-фонду, Центр політичних технологій. Україна в російських геополітичних концепціях розглядається з точки зору її схильності до євроінтеграційного вектора зовнішньої політики. Саме цим і пояснюються розбіжності в мотивах реалізації державно-правових відносин на пострадянському просторі.

Зміна влади в Україні та спроби нового уряду реформувати систему внутрішньополітичної взаємодії обумовлює і перегляд принципів зовнішньої політики; причому не без впливу інших держав.

Та риторика є риторикою, але ж існує і правова площина, яка досить чітко характеризує умови інтеграції між Росією та Україною, формує і визначає сферу двосторонніх взаємин. Слід також зважати на те, що правові норми і принципи можуть переглядатися з огляду на ситуаційну політичну доцільність. Відтак важливо враховувати, що від постановки питання та його змістового навантаження залежить в цілому форма співпраці (інтеграційна чи міждержавна).

На сьогодні в системі українсько-російських відносин існують дві площини співпраці: інтеграційна і державно-правова. Перша представлена

Ірина Овчар

в рамках СНД, інша ж визначає характер двосторонніх взаємини в конкретних сферах взаємодії.

Як би там не було, але процес становлення українсько-російських відносин пов'язаний з подіями ще 1991 року, трансформацією міждержавних взаємин на пострадянському просторі, вирішенням питання про правонаступництво, правосуб'єктність, тяжінням до політики інтеграції. Перший офіційний документ, за яким Україна і РФ зобов'язались утриматись від дій, які могли б заподіяти шкоду державному суверенітету іншої сторони, було підписано ще у листопаді 1990 року.

Загалом визначають та сприяють забезпеченню реалізації українсько-російських взаємин процедурні питання, що мають відповідати міжнародному праву та розглядаються крізь призму укладених і ратифікованих договорів, пов'язаних з правонаступництвом республік колишнього СРСР та інститутами влади у державах, що регулюють політику на місцях.

Окремо слід розглядати роль Співдружності Незалежних Держав (СНД). На рівні цього політичного утворення взаємини держав є етапом переходу з внутрішнього контексту відносин у зовнішню площину, що надає їм первинного значення та обумовлює низку проблем через їх проблематичність. 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” [1]. Спроба дати певну оцінку досягнутому рівню міждержавної взаємодії України та РФ дозволяє розташувати геополітичні акценти в регіоні, зафіксувати момент зміни геостратегічного становища обох держав, визначити їх державно-правові норми взаємодії в межах СНД, з'ясувати різницю між правовою площиною питання та його політичним підтекстом.

Участь України у створенні СНД означала вироблення і встановлення цивілізованих, нормативно-правових відносин з республіками колишнього СРСР [2], однак це не було вибором одного вектора зовнішньої політики - проросійського чи якогось іншого. 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. Адже Україна, як одна з республік колишнього СРСР, володіє правом правонаступництва. Позиція української сторони щодо причетності нашої держави до СНД визначена у Заяві Верховної Ради України [3], проголошеної після укладання Угоди про створення цього об'єднання. Відзначалось, що Україна не підтримає його перетворення на державне утворення з своїми органами влади і управління та заперечує надання їй статусу суб'єкта міжнародного права. Координаційні інститути в межах СНД не можуть мати владного характеру, їх рішення можуть бути лише рекомендаційними. Україна уникатиме участі в інституціоналізації будь-яких форм міждержавного співробітництва,

здатних перетворити Співдружність у наддержавну структуру федеративного чи конфедеративного характеру [4].

Слід зазначити, що під час ратифікації парламентарями договору про створення СНД до нього були внесені певні зміни й уточнення. З юридичної точки зору, такі поправки могли прийматися за взаємною згодою договірних сторін (відповідно до ст. 20 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 1969 р.) [5]. Це стало причиною того, що природа цих взаємовідносин переходила з міжнародно-правової у державно-правову площину [1, с. 372 — 373]. Відносини між Україною і РФ набували більшої значимості на двосторонньому рівні, виражаючи курс зовнішньої політики кожної з цих держав.

Необхідно мати на увазі, що в межах Співдружності діють регіональні утворення: 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). Ці тенденції засвідчують наявність різних інтеграційних напрямів взаємодії, нестабільний курс міждержавної політики, ставлять під сумнів перспективу подальшого розвитку СНД [6].

Вважаємо, що звуження (зведення) інтеграційного курсу до регіонального рівня явище закономірне. Воно пояснюється певними економічними пріоритетами, діловим прагматизмом та поєднанням національних інтересів деяких груп держав. Фактично це є шлях міжнародної кооперації, що доповнює європейські інтеграційні процеси і сприяє включенню України до системи міжнародного розподілу праці. Кроки нашої держави на шляху зміцнення співпраці з країнами Кавказу і Центральної Азії в цілому відповідають такому напрямку інтеграції, оскільки відносини з ними будуються на засадах взаємовигоди та узгодження інтересів.

Вивчаючи проблематику політики інтеграції на пострадянському просторі, важливо враховувати, що нові незалежні держави свою участь в інтеграційних процесах пов'язують зі збереженням і захистом національних інтересів, виробленням прагматичної зовнішньої політики [7] і правосуб'єктності. Натомість країни, які ініціюють інтеграційні об'єднання, налаштовані формувати свою субординацію в певному регіоні з метою перетворення його на своєрідну зону впливу.

Питання подальшого членства України в СНД лишається досить актуальним у середовищі 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 є проблематичним. Подібну точку зору висловлювали представники й грузинського, молдавського та азербайджанського урядів. 2007 року Президент України В. Ющенко розцінив перспективи СНД як песимістичні. Політика ж В. Януковича передбачає налагодження

тісних відносин на пострадянському просторі, зокрема з РФ. Однак поки що не існує конкретних планів і програмових засад участі України в інтеграційному зближенні в межах СНД.

Не менш суттєвим фактором, який обумовлює двоїсту природу українсько-російських взаємин, є типологічний поділ інтеграційного курсу на європейський та євразійський. У цьому контексті варто нагадати, що у червні 1999 року майже одночасно відбулися дві міжпарламентські зустрічі, в центрі уваги яких були проблеми інтеграції. Перша (міжпарламентська конференція „Білорусь, Росія, Україна – досвід і проблеми інтеграції”) відбулася за участю парламентських делегацій цих трьох держав, а також Югославської Федерації та Міжпарламентської Асамблеї СНД. Зустріч правих фракцій Верховної Ради з делегацією Політичного Комітету і Комітету з оборони і безпеки Північноатлантичної парламентської асамблеї (делегати Великої Британії, Німеччини, Нідерландів, Норвегії, Португалії, Туреччини, Франції та представники країн-спостерігачів Латвії, Литви і Словаччини) відбулася за участю міністра закордонних справ України Б. Тарасюка. Саме на цих зустрічах визначилися два полярні напрями ідеології інтеграційних процесів (євроатлантичний і євразійський), у яких перебуває Україна і які практично суперечать одне одному [8].

Доповненням до зовнішніх чинників інтеграційного віддалення чи певного відособлення між Україною та Росією є внутрішньополітичні процеси кожної з держав. Значний вплив на розвиток українсько-російських відносин справляє внутрішньополітична ситуація в Росії. Так, обрання В. Путіна 2000 року 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 і тенденцій самоізоляціонізму. Курс теперішнього президента РФ Д. Медведєва не зазнав суттєвих змін у визначенні взаємин між Україною та Росією. Стилiстично п'ятирічне правління Президента України В. Ющенка теж визначалося поєднанням цих двох складових, що вочевидь мало зворотний напрям у напрацьованих відносинах як з країнами Співдружності, так і з РФ.

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. Цей оригінальний проект запропонував депутат Державної Думи Російської Федерації Є. Федоров. Офіційна Україна на це ніяк не зреагувала. Водночас відомо, що Україна зацікавлена вибудовувати дієздатну модель стійкої співпраці у межах взаємин з РФ та іншими країнами-членами СНД.

Слід відзначити, що на пострадянському просторі діє сфера інституційних взаємовідносин на міжпарламентському рівні. Період кінця 1980-х – початку 1990-х років ознаменувався черговою хвилею

розвитку міжнародних парламентських організацій, зокрема й тих, країни-учасниці 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 [9]. Остання була створена відповідно до Угоди від 27 березня 1992 року, доповненням до якої стали Регламент (прийнятий 15 вересня 1992 року), Статут СНД (22 січня 1993 року, який Україна не ратифікувала), Конвенція про МПА (26 травня 1995 року) [6, с. 481 — 553]. Зміст документів засвідчує, що МПА СНД є інститутом міжпарламентської співпраці в рамках Співдружності. Це дозволяє говорити, що міжпарламентські організації стали компонентом розвитку міжнародних відносин, проявом інтеграційної політики з правом формувати нормативно-правову базу для міжнародної парламентської співпраці. Це засвідчує й визначення інтеграційного курсу України стосовно колишніх республік СРСР.

Важлива роль в системі забезпечення зовнішньої політики належить внутрішнім нормативно-правовим актам. В Україні відлік цілеспрямованої та системної діяльності у сфері міжнародних відносинах можна вести з 1993 року, коли було прийнято перший програмовий документ – Постанову Верховної Ради України „Про основні напрями зовнішньої політики України” [10], у якій зафіксовано як основні положення, так і невідкладні 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. Жодні втручання і впливи ззовні в систему визначення і механізмів ведення зовнішньої політики не допустимі.

Ця норма закріплена і в Конституції України. Зокрема, Ст. 85 констатує, що засади внутрішньої і зовнішньої політики визначає Верховна Рада України. Конституційні повноваження щодо ведення міждержавних відносин має Президент України (Ст. 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 (Ст. 116) [11]. Забезпечення національної безпеки української держави визначається відповідним Законом, прийнятим Верховною Радою 2003 року [12].

Закони Росії, як і будь-якого іншого суб'єкта міжнародної політики, теж регламентують відповідальність влади за зовнішньополітичне

відомство. Президент РФ здійснює керівництво зовнішньою політикою (Ст. 86 Конституції). Державна Дума ухвалює питання щодо ратифікації і денонсації міжнародних договорів Росії (Ст. 106). Уряд відповідає за державну безпеку та реалізацію зовнішньої політики (Ст. 114) [13]. Позиції зовнішньої політики визначені у Федеральному Законі РФ „Про міжнародні договори Російської Федерації”, ухваленому Державною Думою 16 липня 1995 року [14].

Державно-правові відносини в межах СНД та на двосторонньому рівні визначає законодавство. При цьому не слід забувати, що у цьому контексті спрацьовує не стільки фактор правової норми, скільки стиль поведінки суб'єктів політичних домовленостей.

Зміст цілей та аналіз позицій російської влади щодо відносин між суб'єктами пострадянського простору дозволяє дійти висновку, що РФ розглядає СНД як проміжну форму відновлення колишньої радянської державності, та, до певної міри, в теперішньому її вигляді, як сферу домінування своїх інтересів. Російські геополітики дотримуються позиції, що орієнтація України на Захід і спроби від'єднатись від сфери впливу РФ призведуть до створення перманентного джерела внутрішніх конфліктів в Україні [15]. Значна частина таких конфліктів закладена у функціях, реалізація яких охоплює міжнародно-правову, культурно-історичну, військово-політичну, релігійну та економічну сфери. Кожна з них має подвійну природу (відцентрову і доцентрову), обумовлену різними схемами бачення СНД. У міжнародному форматі створення СНД забезпечило правове поле трансформацій республік колишнього СРСР у незалежні держави й заклало основи переходу внутрішніх взаємин у зовнішні відносини.

Характер позиції Росії задокументований в Указі Президента Російської Федерації Б. Єльцина №940 від 14 вересня 1995 року „Стратегічний курс РФ щодо країн-учасниць СНД” [16]. У ньому визначені напрями геополітичної стратегії РФ щодо країн СНД, а пострадянський простір проголошено „зоною інтересів Росії”. Це свідчить про порушення норми про намір будувати відносини з країнами-членами СНД на основі партнерства і норм міжнародного права. Задекларована у договорах „інтеграція” на практиці означає „підпорядкування” інтересам РФ [17].

Паралельно з юридичним закріпленням відносин в контексті СНД, між Україною і Російською Федерацією укладаються двосторонні договори, які відзначаються більшою систематичністю. Так, 14 лютого 1992 року було підписано Протокол про встановлення дипломатичних відносин. Важливою подією міждержавного діалогу стало укладення 23 червня 1992 року 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 [6, с. 42 — 43, 68 — 69].

Наступним у хронологічній послідовності етапом утвердження відносин між Україною і Росією став 1996 рік. Зокрема, 16 січня 1996 року в 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 і Російської Федерації [6, с. 492 — 504, 643 — 647]. Так у двосторонньому порядку держави підтвердили повагу до територіальної цілісності одна одної. Загалом державно-правові механізми визначення й регулювання системи забезпечення українсько-російських відносин закладені у ряді договорів. Вони стосуються різних сфер співпраці, вказують на пріоритети держав та їх стратегічні інтереси, відзначаються відповідним рівнем впливу сторін. Своїм змістом ці угоди повторюють і підтверджують попередньо узгоджені домовленості, які забезпечують співпрацю у державно-правовій площині.

Окремо у міжнародних угодах визначається питання про встановлення і регулювання регіональної політики, яке в українсько-російській площині взаємин набуває характеру транскордонної співпраці. Ступінь реалізації регіональної політики між урядами двох держав регламентується Договором „Про співпрацю прикордонних областей України і Російської Федерації” від 27 січня 1995 року. Підписано також Угоду „Про співпрацю і взаємодію у прикордонних питаннях” (з прийнятими до неї в подальшому доповненнями та змінами) [6, с. 303 — 306, 316 — 319].

Отже система українсько-російських взаємин вміщена у дві площини: інтеграційну і державно-правову. Двадцятирічний курс інтеграції в межах СНД дає підстави зробити висновок, що формат інтеграційної політики, який може бути вибудований на пострадянському просторі новими незалежними державами, не цікавить основних суб'єктів політичної взаємодії. Це стосується й правових гарантій, відповідно до яких будь-який суб'єкт міжнародного права має певні зобов'язання в межах здійснення зовнішньої політики. Більш значимими для України та Росії є державно-правові відносини, що регулюють умови співпраці, визначають її часовий формат, убезпечують сторони від претензій, пов'язаних з відносинами з іншими державами.

Література:

1. Международное публичное право: учебник / Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.; отв. ред. К. А. Бекашев. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – 784 с.

2. Застереження Верховної Ради України до Угоди про створення СНД // Голос України. – 1991. – 13 грудня.

3. Заява Верховної Ради України з приводу укладення Україною Угоди про Співдружність Незалежних Держав // <http://www.uz.gov.ua/>
4. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, от 8 декабря 1991 года // Дипломатический вестник. – 1992. – №1. – С. 3 – 6.
5. Віденська конвенція про право міжнародних договорів (1969 р.) // <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. Україна - Росія. 1990 - 2000 рр.: Документи та матеріали / Ред. О. Г. Пазюк; Відповідальний за випуск Т. А. Яскажук. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 554 – 613.
7. Закон України „Про правонаступництво України” від 12.09.1991 р., №1543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1991. – №46. – Ст. 617.
8. **Шумский В. Н.** Институты Содружества Независимых Государств: создание, деятельность и направления дальнейшего совершенствования // Московский журнал международного права. – 1998. – №4. – С. 61 – 73.
9. **Шибаета Е. А.** Некоторые правовые вопросы сотрудничества государств в рамках международных организаций // Советский ежегодник международного права. – 1981 (2). – С. 201 - 209; **Шибаета Е. А.** Правовой статус межправительственных организаций. – М.: Юридическая литература. – 1972. – 192 с.
10. Постанова Верховної Ради України „Про основні напрями зовнішньої політики України”, №37 від 02.07.1993 р. // <http://www.rada.gov.ua/>
11. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1.08.2008 р. – К.: Паливода А.В., 2008. – С. 21, 28, 33.
12. 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/>
13. 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/> - С. 20, 26, 28;
14. Федеральный Закон „О международных договорах Российской Федерации”, Принят Государственной Думой 16.07.1995 г., № 101-ФЗ // <http://wbase.duma.gov.ru/>
15. **Фисенко И. В.** Механизмы разрешения споров между государствами-участниками СНГ // Московский журнал международного права. – 1997. – №2. – С. 122 -133.
16. Указ Президента Российской Федерации 14 сентября 1995 г. Об утверждении Стратегического курса Российской Федерации с государствами-участниками СНГ // Российская газета. – 1995. – 23 сентября. – С. 4.
17. **Ткаченко В.** Співдружність незалежних держав та національні інтереси України / Володимир Ткаченко. – К.: Ін-т громад. сусп., 1998. – С. 35.