

УДК 341.12.

DOI: 10.15587/2523-4153.2019.180048

ПИТАННЯ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

А. А. ЯКОВЛЄВ

Стаття присвячена аналізу витоків та формування євроатлантичного курсу України, етапів його реалізації спрямованого на вступ нашої держави до ЄС та Організації Північноатлантичного договору. Центральною лінією статті є дослідження формування законодавчої національної бази євроатлантичної інтеграції нашої держави, включаючи закріплення євроатлантичного курсу в Конституції України з метою набуття нашою державою членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору. Особлива увага приділена місцю і ролі Рамковому документу «Партнерство заради миру» (1994), Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-атлантичного договору (1997), Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство (2009). Одним із важливих етапів цього процесу стала заява про прагнення України, як учасниці «Партнерство заради миру» в 2005р. набуття членства в НАТО та створення Комісії Україна-НАТО. Активізація діалогу між Україною а Альянсом та проведення нашою державою реформ дало підстави главам держав та урядів НАТО у 2008р. на засіданні Північноатлантичної ради НАТО прийняти рішення, що Україна в майбутньому стане членом НАТО. В статті вказується на гальмівні чинники процесу євроатлантичної інтеграції України 2009-2019рр. Після 2014 р. Україна активізувала кроки спрямовані на підготовку до вступу до НАТО через реалізацію щорічних Національних програм співробітництва Україна-НАТО, які передбачають здійснення конкретних заходів правового, політичного, економічного, безпекового, оборонного, військового і ресурсного характеру та досягнення відповідності критеріям, нормам, принципам НАТО та ЄС у соціально-політичній сфері, особливо запобігання та протидії корупції, імплементації принципів, виконанню програми НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних інституцій.

Однією із найважливіших ланок забезпечення євроатлантичного інтеграційного курсу України є вдосконалення законодавчої бази, зокрема прийняття низки антикорупційних законів та створення відповідних органів. Особливого значення в зміцненні євроатлантичного курсу набуло внесення зміни до Конституції України про незмінність та незворотність прагнень України щодо вступу до ЄС та НАТО в 2019р.

В статті аналізуються проблемні питання інтеграції України до ЄС та НАТО, а також сформульовані висновки

Ключові слова: конституційний процес, конституція, законодавство, євроатлантичний курс, Європейський Союз, НАТО, інтеграція

Copyright © 2019, A. Yakovlev.

This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

1. Вступ

Сучасний етап конституційно-правової модернізації України, поштовх, стимул і розвиток якому надала Революція гідності охоплює все нові напрямки і сфери суспільного життя. Після внесення змін до Конституції України в частині реформування правосуддя наступним етапом стало закріплення 7 лютого 2019 року в Основному Законі України положення про євроатлантичний курс нашої держави. Хоч до цього ст.18 Конституції України декларувала, що «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. Внесені зміни до Преамбули Конституції зазначають, що «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», розділу IV Верховна Рада України: «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізація стратегічного курсу держави та набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (п.5, ст.85); розділу V Президент України: «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Євро-

пейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (ч.2 ст. 102); розділу V1 Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади: уряд «забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору» (1, ст. 116) [1] спрямовані на забезпечення непохитності зовнішньополітичного курсу України на її інтеграцію з Європейським Союзом та НАТО і недопущення його ревізії політичними силами, які приходять до влади після закріплення конституційного положення про усталення нашого західного напрямку розвитку.

2. Літературний огляд

З проблем євроінтеграційного курсу України написано багато. Як правило цю проблему досліджували правознавці – міжнародники, політологи – фахівці з проблем міжнародних відносин, історики міжнародних відносин. В цьому контексті зокрема, слід назвати праці В. Хімей [2], О. Шкуратенка [3], В. Денисова [4] та ін. Але питання євроатлантичного курсу України в контексті реалізації конституційного процесу та конституційних змін є мало дослідженими. Першим фундаментальним науковим дослідженням цієї проблеми стала підготовка Національної доповіді 2019р. за участю відомими академічними вченими С. І. Пирожкова, Ю. С. Шемшученка, О. В. Скрипнюка, І. О. Кресіної, О. М. Стойко, В. А. Явір, К. О. Савчука та ін. На етапі підготовки та внесення змін до Конституції України, щодо євроатлантичної інтеграції цією проблемою переймалися державні діячі і високі керівники Заходу та європейсько-атлантичних структур Дж. Гербст (США) [5], Г. Гнау (ФРН), Я. Пекло (Польща) [6], Є. Столтенберг (Норвегія), М. Шульц (ФРН) [7] та з Росії Б.Соколов та Д. Шушарін та ін.

3. Мета і задачі дослідження

Метою дослідження є аналіз конституційно-правового забезпечення євро інтеграційного курсу України.

Для досягнення мети були поставлені такі задачі:

1. Проаналізувати основні етапи співробітництва України з НАТО та його вплив на формування національної законодавчої баз.
2. Висвітлення основних напрямків законодавчого забезпечення співробітництва України з євроатлантичними інституціями.
3. Виявлення проблем в реалізації євроатлантичної інтеграції України та формування пропозицій щодо їх подолання.

4. Вплив євроатлантичного вектору розвитку на вдосконалення конституційно-правової бази України

Первинно сучасні відносини України з євроатлантичними партнерами будувалися на Рамковому документі «Партнерство заради миру», розробленому в рамках НАТО і підписаному Україною в 1994 р. В 1997 році була підписана Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-атлантичного договору, а в 2009 р. було також підписано Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство 2009 р. [7]. Укладення відповідних угод з колишніми комуністичними державами та Альянсом були викликані потребою визначити нормативні основи взаємного співробітництва, підвищити рівень обороноздатності держав-партнерів та участі їх збройних сил в операціях НАТО. В 1991–1999 рр. у межах НАТО діяла концепція «широкого підходу до безпеки», в якій військовий фактор забезпечення колективної безпеки доповнено механізмами посилення діалогу і співробітництва з країнами Східної Європи [8].

У 1995 р. участі держав у цьому партнерстві було надано нове значення – підготовка нових держав до можливого членства в НАТО. У 2005 р. Україна, як учасниця «Партнерства заради миру», виявила прагнення набути членство в НАТО. На рівні Комісії Україна-НАТО було прийнято рішення про активізацію діалогу щодо прагнень України до набуття членства та здійснення нею відповідних реформ. У 2008 р. на Бухарестському саміті Північноатлантичної ради НАТО на рівні глав держав було досягнуто домовленості, що Україна в майбутньому стане членом НАТО (п. 23 Декларації засідання).

Після цього Україна та держави-члени НАТО прийняли на доповнення до Хартії 1997 р. Декларацію 2009 р., згідно якої Комісії Україна-НАТО надавалась провідна роль у: поглибленні постійного політичного діалогу та співробітництва між НАТО і Україною на всіх необхідних рівнях; сприянні зусиллям України, спрямованим на продовження політич-

них, економічних та оборонних реформ у контексті її євроатлантичних прагнень, концентруючи увагу на ключових демократичних та інституційних перетвореннях.

Після успіхів, досягнутих Україною протягом 2005–2008 рр., справа з подальшим набуттям членства в НАТО суттєво загальмувалася і не просунулася до запрошення нашої держави до Плану дій щодо членства в Альянсі в 2009–2019 рр., незважаючи на те, що в Україні здійснювались відповідні заходи на законодавчому рівні, включаючи конституційне закріплення державою курсу на набуття повноправного членства в НАТО.

Хоча ця Організація і сьогодні підтверджує домовленості, досягнуті в ході Бухарестського саміту 2008 р. та констатує прагнення України стати її членом, що, згідно з її практикою, є підставою для проведення Інтенсифікованого діалогу з питань членства в НАТО і здійснення відповідних реформ. Україною здійснюються Річні національні програми, які передбачають реалізацію конкретних заходів з реформування, метою яких є набуття членства в НАТО.

Внутрішньонаціональну правову основу здійснення в Україні реформ, пов'язаних із здобуттям членства в НАТО, становлять підзаконні нормативно-правові акти України. Зокрема, це Річні національні програми співробітництва Україна-НАТО 2015–2019 рр.

Річні національні програми охоплюють політичні, економічні, оборонні, військові, ресурсні питання; питання безпеки; правові питання, що відповідає розділам Плану дій з підготовки до членства в НАТО. Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО на 2019 р. включає в себе: пріоритетні завдання та заходи, Індикатори виконання/показники ефективності реалізації Річної національної програми, Орієнтовний план заходів у рамках Комісії Україна-НАТО на 2019 р.

Програма на 2019 р. є доволі розгорнутим нормативно-правовим актом, визначає чіткі стратегічні цілі, мету та пріоритетні завдання і заходи з досягнення цих цілей. Основною стратегічною ціллю, є досягнення відповідності критеріям, нормам та принципам НАТО і ЄС у соціально-політичній сфері, яка має бути здійснена, через реалізацію системи запобігання та протидії корупції. Одним із пріоритетів цієї програми є заходи спрямовані на вдосконалення законодавчої сфери.

На реалізацію національних Річних програм спрямовані зміни до законодавства України та системи органів влади. В Україні було прийнято низку так званих антикорупційних законів, а саме: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції». Прийняття даних законів відповідає духу тих реформ, які очікуються від України, яка претендує на членство в НАТО. В свою чергу, ці закони обумовили внесення до Річної програми на 2015 р. конкретного завдання в інституційній сфері – забезпечити функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу.

В Заяві за підсумками Зустрічі лідерів держав НАТО в Брюсселі 2018 р., було схвалено прогрес, досягнутий Україною в проведенні реформ, зокрема завдяки прийняттю Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» і Закону України «Про національну безпеку України». Сучасна діяльність НАТО стосується не лише питань оборони та безпеки, а й відстоювання принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини. У Пріоритетних завданнях до Програми на 2019 р. передбачено таке пріоритетне завдання, як удосконалення законодавства України у частині приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту. Більш того, на виконання стратегічної мети із забезпечення фундаментальних національних інтересів України, в якості оперативної цілі передбачено набуття повноправного членства в Європейському Союзі. В заяві за підсумками Зустрічі на вищому рівні в Брюсселі 2018 р., країни НАТО закликали Україну до повного виконання рекомендацій і висновків, зроблених Венеціанською комісією у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України у вересні 2017 року Закону «Про освіту». З позитивними досягненнями України в цьому напрямку існує ще багато проблем. Не врегульовано питання контролю за виконанням Річних програм неналежним чином. Зокрема, воно регламентується Положенням КМУ, де зазначено, що забезпечення контролю за виконанням передбачених річною національною програмою заходів здійснюється Кабінетом Міністрів України. У Програмі на 2019 р. взагалі не йдеться про контроль за її виконанням, а лише зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО, а також рішень Комісії Україна – НАТО. Слід зауважити, що Положення КМУ та Програма 2019 р. взагалі не повинні опікуватися зазначеними питаннями, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 2014 р. [9]. Уряд держави здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші централь-

ні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів; організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, а не підзаконними нормативно-правовими актами.

Слід також звернути увагу на неоднозначність правового статусу та повноважень Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України, яка є допоміжним органом Президента України. А відповідно до Програми на 2019 р. дана Комісія відіграє провідну роль у питаннях координації діяльності, пов'язаної з підготовкою, виконанням та моніторингом заходів Програми, що, до речі, не передбачено згаданим Положенням про Комісію. Повноваження Комісії дублюють повноваження Кабінету Міністрів України. Згідно Положення про Комісію, основним завданням цього органу є підготовка та внесення в установленому порядку Президенту України пропозицій щодо розвитку співробітництва між Україною та НАТО, однак, щороку такі пропозиції готує Кабінет Міністрів України. Зазначене ставить під сумнів легітимності її діяльності [10].

Осмисленню суті реформ, які здійснюються в Україні прагнення набути членства в НАТО заважає відсутність на офіційному сайті Альянсу текстів всіх документів, що приймаються в його рамках.

Відсутність в Україні чіткого бачення остаточних результатів здійснення тих чи інших заходів із реформування, робить процес інтеграції не зовсім прогнозованим і може призвести до неочікуваних результатів. Попри всю прогресивність реформ, які здійснюються в Україні для того, щоб набути членство в НАТО, їх здійснення відбувається не зовсім прозоро і й не завжди повністю осмислено з боку української громадськості.

5. Результати дослідження

На основі аналізу співпраці України з НАТО розкрито основні етапи діяльності нашої держави в правовому аспекті щодо набуття його членства в Альянсі. В статті надана характеристика посилення цієї діяльності протягом 2014–2019 рр., що передувало конституційному закріпленню євроінтеграції України.

Щоправда слід зазначити функціонування правоохоронних органів, не обійшлося без проблем із розмежуванням компетенції НАБУ, Державного бюро розслідувань та Генеральної прокуратури України, що суттєво вплинуло на їх роботу. Подальший розвиток антикорупційної інституційної системи був пов'язаний із створенням Вищого антикорупційного суду, який запрацював із вересня 2019 року.

Зміст і реалізація Річних програм викликає багато зауважень, які стосуються непрозорості та непослідовності процесу реформування, що відбувається в Україні у зв'язку з реалізацією її прагнення набути членства в НАТО, а також на недостатню осмисленість тих заходів, які слід вчиняти, щоб відповідати стандартам НАТО.

Передбачені Програмою на 2019 р. пріоритетні заходи далеко не є пов'язаними із гармонізацією законодавства України із законодавством держав-членів НАТО, оскільки полягають у проведенні дослідження діяльності щодо впровадження Комплексного пакета допомоги НАТО для України, виконання міжнародних договорів, укладених між Україною і НАТО, та визначення заходів з удосконалення нормативно-правового забезпечення відповідної діяльності, а також до підвищення ефективності діяльності державних органів щодо застосування норм міжнародного гуманітарного права.

Очевидним є недотримання при розробці Річних програм наступництва у формулюванні пріоритетних завдань. Розробники даних Річних програм на 2019 р. не врахували одну з вимог, встановлених Положенням КМУ, а саме вимогу наступності, що означає, що реформи, стратегічна мета, відповідні цілі, пріоритетні завдання та заходи, включені до Програми, повинні визначатися з урахуванням результатів виконання річної національної програми на поточний рік.

В Україні членство в НАТО розглядають як складову глобальних цивілізаційних перетворень України, спрямованих на втілення в життя суспільства найвищих європейських цінностей. Однак, варто було б розмежовувати заходи, що вживаються Україною в рамках співробітництва з НАТО та заходи по реалізації співпраці з іншими міжнародними організаціями та у зв'язку із прагненням України набути членство в ЄС, оскільки їх поєднання може викликати складнощі в оцінці прогресу відносин України і НАТО та в цілому загальмувати процес підготовки України до членства в Альянсі.

6. Висновки

1. Україна, обравши спочатку партнерство з НАТО як один з напрямів своєї зовнішньої політики, а згодом – повноправне членство в цьому Альянсі, як стратегічний зовнішньополітичний курс держави, стала на шлях реформ, які охоплюють не лише сферу безпеки і оборони, а й інші сфери суспільних відносин, де є необхідність запровадження принципів демократії, верховенства права та прав людини.

2. Здійсненню цих реформ перешкоджає відсутність прозорості їх реалізації, чітких критеріїв НАТО, яким має відповідати держава-претендент на членство в Організації; та, головне, тривала відсутність консенсусу в українському суспільстві щодо питання набуття державою членства в цій Організації. Остання впливала на те, що тривалий час реформи, необхідні для набуття Україною членства в Альянсі, здійснювалися без достатніх правових підстав, а саме на основі підзаконних нормативно-правових актів та Хартії 1997 р. і Декларації 2009 р., які не є міжнародними договорами.

3. Вирішенню більшості з названих проблем сприятиме конституційний процес, в період розвитку якого, відбулось закріплення в Конституції України членства в НАТО як стратегічного зовнішньополітичного курсу держави. Цей крок означає, що врешті-решт в Україні досягнуто загальнонаціонального консенсусу й створено юридичну основу для подальших реформ. Реформи, що здійснюються Україною для створення передумов для набуття нею членства в НАТО, є невід’ємною складовою більш глобального процесу – втілення в життя суспільства найвищих європейських цінностей.

Література

1. Конституція України. Київ, 2019. С. 2, 16, 23, 28.
2. Хімей В. Україна в системі міжнародних відносин кінця XX – початку XXI ст. // Наукові записки з української історії. 2012. № 29.
3. Шкурятенко О. В. Правові підстави участі України в міжнародних організаціях // Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку. Рівне, 2014. С. 71–81.
4. Денисов В. Н. Організація Північноатлантичного договору. Енциклопедія міжнародного права. Т. 3. Київ: Академ-періодика, 2019. 462 с.
5. Гербет Дж. Підтримка США України продовжуватиметься // День. 2018. № 202. С. 3.
6. Пекло Я. Польща є і буде стратегічним партнером України // День. 2018. № 134. С. 18.
7. Шульц М. Євромайдан як наріжний камінь нової України // День. 2014. № 221. С. 8.
8. Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною, підписаної 9 липня 1997 року від 21 серпня 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_021
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=%EA%EE%ED%F2%F0#w11>
10. Євроатлантичний курс України: військово-політичні, правові, економічні та духовно-культурні аспекти // Національна доповідь 2019 р. (проект). Розділ 2. Київ: Національна академія наук України, 2019.

Received date 02.08.2019

Accepted date 05.09.2019

Published date 30.09.2019

Яковлєв Андрій Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент, заступник Головного ученого секретаря, Київський регіональний центр Національної академії правових наук України, вул. Пилипа Орлика, 3, м. Київ, Україна, 01024