

УДК 342.413(477):327.51

Євтушенко О.Н., кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили.

Настич Т., бакалавр політології, магістрант Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили.

ЗАКОНОДАВЧІ КОЛІЗІЇ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО

У статті розглядається законодавчі колізії вступу України до НАТО.

In this article devoted of law problems the coming Ukraine to NATO.

В українському політикумі після 2004 року одним із основних конфліктних моментів між різними політичними силами виступає питання вступу України до Північноатлантичного альянсу (НАТО). Після того, як Україна проголосила своїм ключовим зовнішньополітичним пріоритетом інтеграцію в Євросоюз і НАТО, проблема зовнішньої безпеки та конституційна правомірність вступу України до військового блоку викликають дуже багато суперечок як серед політиків, так і серед науковців.

Питання вступу України до НАТО є актуальним уже протягом досить тривалого часу, але після важливих міжнародних подій 2004 року, серед яких завершення процесів синхронного розширення Організації Північноатлантичного договору (НАТО) і Європейського Союзу за рахунок постсоціалістичних країн Центральної і Східної Європи, актуальність даного питання для України набула особливого значення.

Науковці детально вивчають дану проблему. Так, проблемою євроатлантичної інтеграції займалися О. Деменко [7], О. Горенко [5]; питання збереження Україною нейтралітету розглядали Ю. Бараш [1], О. Іжак [10]; питання взаємодії України та НАТО розглядають О. Черноусенко [24], О. Чалий [23].

Для детального аналізу проблеми законодавчої правомірності вступу України до НАТО використовувалися такі документи, як Конституція України [12], Закон України “Про основи національної безпеки України” [9], “План дій щодо членства в НАТО” [14], “План дій Україна – НАТО” [13], Декларація “Про державний суверенітет України” [6], Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань про

взаємовідносини та співробітництво України з НАТО” [15], Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями зовнішньої політики України” [16], “Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)” [18], Указ Президента України “Про Воєнну доктрину України” [21].

Метою даної статті є з’ясування проблеми правомірності вступу України до НАТО згідно з Основним Законом України.

Перед тим, як перейти до розгляду даної проблеми, слід дати коротку характеристику Організації Північноатлантичного договору.

НАТО, Організація Північноатлантичного договору (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) – військово-політичний союз, заснований 1949 року [11]. Відповідно до статуту НАТО, організація відкрита для вступу нових членів, здатних розвивати принципи договору і робити свій внесок у колективну безпеку.

Організація Північноатлантичного договору створена 4 квітня 1949 р. на основі Північноатлантичного договору у Вашингтоні. Початковою метою була протидія загрози нападу з боку СРСР. Одними із перших до НАТО увійшли дванадцять держав: США, Великобританія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Канада, Італія, Португалія, Норвегія, Данія, Ісландія [11]. Пізніше до НАТО приєдналися й інші європейські держави. Діяльність організації визначається забезпеченням розвитку міжнародного співробітництва, запобіганням конфліктів між членами НАТО і членами-партнерами, захисту цінностей демократії, економіки вільного підприємництва і верховенства закону.

Основними завданнями НАТО є забезпечення колективної безпеки своїх членів у європейсько-

атлантичному регіоні (напад на один із членів організації розглядається як напад на союз загалом), Гарантування геополітичної стабільності у світі [11].

Якщо перейти до співпраці України та НАТО, то слід зазначити, що відносини України з Організацією Північноатлантичного договору вже мають свою історію, хоча й невелику у часовому вимірі. Ці відносини об'єктивно пройшли певні етапи розвитку. На початковому етапі (1992 р.) Україна приєдналась до Північноатлантичної ради співробітництва (з травня 1997 р. – Рада євроатлантичного партнерства). Наступною значною віхою на етапі партнерства, який у широкому розумінні триває й понині, стало підписання на Мадридському саміті НАТО у липні 1997 р. Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО [4, с. 6]. Цим документом було зафіксовано політичні зобов'язання сторін на найвищому рівні, поглиблено діалог між Україною та членами Альянсу з широкого кола питань безпеки, що сприяло заснуванню органу консультацій – Комісії Україна – НАТО. Зокрема, у Хартії зазначається: “Україна та НАТО базуватимуть свої відносини на принципах та зобов'язаннях, згідно з міжнародним правом та міжнародними механізмами, включаючи Статут ООН, Хельсінкський Заключний акт та наступні документи ОБСЄ. Підтверджуючи спільну мету в застосуванні широкого спектру питань для консультацій та співробітництва, Україна та НАТО зобов'язуються розвивати та зміцнювати свої консультації та/або співробітництво у сферах, наведених нижче. У цьому контексті Україна та НАТО підтверджують своє зобов'язання повною мірою розвивати РСАП та розширену і поглиблену ПЗМ. Це включає участь України в операціях, включаючи миротворчі операції, у кожному конкретному випадку, за повноваженнями Ради Безпеки ООН, або за відповідальністю ОБСЄ, а також у разі залучення до таких операцій Об'єднаних загальновійськових тактичних сил (ОЗТС), участь у них України на початковому етапі, що в кожному конкретному випадку є предметом рішень Північно-Атлантичної Ради щодо окремих операцій” [22].

З прийняттям Україною Стратегії щодо Організації Північноатлантичного договору наші відносини з Альянсом вийшли на новий рівень. Необхідно звернути увагу, що вперше на державному рівні було проголошено як мету членство у цій організації, що зафіксовано в таких нормативно-правових актах Глави держави і українського парламенту, як рішення Ради національної безпеки і оборони України та відповідний Указ Президента України від 8 липня 2002 р. № 627, Постанова Верховної Ради України від 21 листопада 2002 р. № 233-IV “Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО” [15], Закон України “Про основи національної безпеки України” (від 19 червня 2003 р. № 964-IV) [9], Воєнна доктрина України (Указ Президента України від 15 червня

2004 р. № 648) [21]. Ухвалені рішення поклали край багаторічним ваганням і невизначеності, накреслили складні, але конкретні завдання відповідним органам державної влади.

Перехід взаємовідносин України з НАТО на рівень Інтенсифікованого діалогу відбувся як результат засідання Комісії Україна – НАТО на рівні міністрів закордонних справ (Вільнюс, 21 квітня 2005 року) [4, с. 7].

У межах часового контуру етапу партнерства і Інтенсифікованого діалогу з Альянсом наша держава, починаючи з 2003 року, вже успішно виконала 4 щорічні цільові плани у рамках Плану дій Україна – НАТО [13]. При цьому співпраця України з НАТО все більше поглиблюється.

Отож, можна прийти до висновків, що стратегічний курс України на євроатлантичну інтеграцію затверджений законодавчо. Його підтримує Глава держави. Існуючі відмінності мають виключно тактичний характер і не є перешкодою для повсякденної роботи у євроатлантичному напрямі.

Проте у сучасному українському суспільстві відсутній консенсус щодо проблеми приєднання України до НАТО. Це пов'язано, у першу чергу, із поглядами сучасних політичних сил в Україні, які ведуть активну пропаганду як позитиву євроатлантичної інтеграції, так і її негативу, використовуючи при цьому різні способи маніпулятивних дій, серед яких і тлумачення Конституції відповідно до власного бачення проблеми.

Конституція України у статті 18 визначає, що “зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права” [12].

Жодного посилення на “нейтральний” чи “позаблоковий” статус держави Основний Закон України не містить.

Деякі фахівці при цьому апелюють до преамбули Конституції України, у якій згадується Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схвалений 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням. У даному документі “Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголосує незалежність України та створення самостійної української держави – України”, у тому числі “здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України”. При цьому ні в Акті проголошення незалежності України, ні в преамбулі Конституції України чітко не зазначається позиція України щодо міжнародних військово-політичних блоків.

І от лише у Декларації про державний суверенітет України, яка була прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року, в розділі IX “Зовнішня і внутрішня безпека” записано, що “Українська РСР урочисто проголосує про свій намір стати у майбутньому постійно нейтральною

державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї” [6].

Зрозуміло, що “наміри” та юридичне визначення “нейтрального” чи “позаблокового” статусу – дві великих різниці.

До речі, чомусь ніколи не згадуються й таке твердження з розділу Х “Міжнародні відносини” цієї ж Декларації: “Українська РСР як суб’єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів Республіки у політичній, економічній, екологічній, інформаційній, науковій, технічній, культурній і спортивній сферах.

Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах” [6].

Крім того, у згаданих документах, схвалених постановами Верховної Ради УРСР, є й таке речення: “Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України”. Таким чином, виникає проблема співставлення позицій щодо вступу України до військових блоків згідно Основного Закону України та Декларації про державний суверенітет України, адже у Конституції про позаблоковість нічого не сказано.

З Конституцією України все зрозуміло, а що проголошують чинні законодавчі акти?

Основи зовнішньої політики від 1993 року були схвалені постановою Верховної Ради України [16], що за статусом нижче Закону. Однак уже і в цьому документі відзначається, що “Україна має розвивати широке співробітництво з іншими державами, зокрема сусідніми, та міжнародними організаціями, включаючи військово-політичні, з метою підвищення передбачуваності та довіри, взаєморозуміння і партнерства, побудови всеохоплюючих і ефективних механізмів регіональної безпеки у Європі та вдосконалення існуючих у рамках ООН механізмів глобальної безпеки.

В умовах зникнення блокового протистояння в Європі пріоритетного значення набуває проблема створення загальноєвропейської структури безпеки на базі існуючих міжнародних інститутів, таких як НБСЄ, РПАС, НАТО, ЗЄС. Безпосереднє та повне членство України у такій структурі створюватиме необхідні зовнішні Гарантії її національної безпеки. З огляду на кардинальні зміни, які відбулися після розпаду СРСР і які визначили сучасне геополітичне становище України, проголошений нею свого часу намір стати у майбутньому нейтральною та позаблоковою державою має бути адаптований до нових умов і

не може вважатися перешкодою її повномасштабної участі у загальноєвропейській структурі безпеки” [16].

Таким чином, хотілося б ще раз наголосити, що в “Основах зовнішньої політики” зазначається, можливість адаптації української держави до нових зовнішньополітичних умов та повноправній її участі у загальноєвропейській структурі безпеки.

23 травня 2002 року Рада національної безпеки і оборони України ухвалила Стратегію України щодо НАТО, яка визначила кінцевою метою євроінтеГраційної політики України вступ до цієї організації.

21 листопада 2002 року Верховна Рада прийняла Постанову “Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО”, в якій підтримала “курс України на євроатлантичну інтеГрацію, кінцевою метою якого є набуття повноправного членства в НАТО” [15].

Текст постанови чітко визначає: “Євроатлантична інтеГрація України є суттєвим фактором зміцнення її національної безпеки, покликаним сприяти розвитку демократичних інститутів, громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини і, таким чином, відповідає життєво важливим інтересам Українського народу.

Геостратегічне і геополітичне становище України як складника єдиного європейського простору визначає її місце в європейських справах, зумовлює вагомую роль Української держави у створенні нової архітектури загальноконтинентальної безпеки, серцевиною якої покликана стати Організація Північноатлантичного договору” [15].

Нарешті 19 червня 2003 року, під час прем’єрства Віктора Януковича і президентства Леоніда Кучми Верховна Рада ухвалила Закон України “Про основи національної безпеки України” [9]. Цей Закон сьогодні є чинним і визначальним для внутрішньої і зовнішньої політики держави. У статті 8 цього законодавчого акту записано: “Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є: забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору”. За цей Закон проголосувала конституційна більшість народних депутатів України – 319. Закон визнано діючим і таким, що не суперечить Конституції України.

На додаток, Указом Президента України від 15 червня 2004 року № 648 затверджено Воєнну доктрину України, в якій статтею 9 визначено умови забезпечення воєнної безпеки України, зокрема “зміцнення довіри між державами, послідовне зниження загрози використання воєнної сили, проведення політики євроатлантичної інтеГрації, кінцевою метою якої є вступ до НАТО, як основи загальноєвропейської системи безпеки” [21].

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що вищенаведені нормативно-правові акти, і особливо

Закон України “Про основи національної безпеки України”, створюють у нашій державі необхідну правову базу для вступу до НАТО. Безперечно, певні колізії у законодавстві існують, чим і спекулюють політики, але прогнозуючи подальший розвиток відносин Україна – НАТО варто відзначити, що курс на вступ до Альянсу залишається стратегічною метою зовнішньої політики України. Водночас серед представників

владної еліти існують тактичні розбіжності щодо засобів та часових періодів реалізації цієї мети. Стримуючим фактором є також низький рівень підтримки громадянами необхідності вступу України до НАТО. Відтак, будь-які конкретні часові прогнози щодо здатності України повністю виконати всі критерії для набуття членства у НАТО можуть бути надані лише після формування консенсусу всередині влади та суспільства щодо

ЛІТЕРАТУРА

1. Бараш Ю.Н., Їжак О.І., Мерніков Г.І. Європейський нейтралітет і невизначеність України. Монографія / Під ред. А.І. Шевцова. – Дніпропетровськ: ДФ НІСД, 2002. – 94 с.
2. Брежнева Т., Їжак О., Шевцов А. Євроатлантична інтеграція України: військово-політичні аспекти: Монографія / Під ред. акад. НАНУ В.П. Горбуліна. – Дніпропетровськ: Пороги, 2003. – 160 с.
3. Бюлетень “Україна – НАТО”. – 2007. – № 46.
4. Горбулін В.П. Україна – НАТО: стагнація чи повільна інтеграція // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2(3). – С. 5-14.
5. Горенко О.М. Україна і європейська інтеграція // Україна і Європа (1990-2000 рр.). Частина 2. Україна в міжнародних відносинах з країнами-членами Європейського Союзу. – К., 2001. – С. 27.
6. Декларація “Про державний суверенітет України” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1990. – № 31. – Ст. 429.
7. Деменко О. Євроатлантична інтеграція: реалії та перспективи // Політичний менеджмент. – 2008. – № 2. – С. 22-26.
8. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України: [Електронний ресурс] // http://www.kmu.gov.ua/control/publication/article?art_id=31772.
9. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 2003 року (із внесеними доповненнями) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2006. – № 14. – Ст. 116.
10. Їжак О. Біля “відчинених дверей”. Європейська оборонна інтеграція і національна безпека України // Політика і час. – 2002. – № 2. – С. 44-45.
11. Їжак О. У новому циклі розширення Альянсу // Політика і час. – 2002. – № 11. – С. 18-20.
12. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 року. – К.: ЮРИНКОМ, 1996.
13. План дій Україна – НАТО: [Електронний ресурс] // www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/1709.htm – 99 к.
14. План дій щодо членства в НАТО: [Електронний ресурс] // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950_009.
15. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 51. – С. 374.
16. Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями зовнішньої політики України” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 37. – Ст. 379.
17. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки: Указ Президента України від 13 грудня 2003 року № 1433: [Електронний ресурс] // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1433_%2F2003.
18. Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО): [Електронний ресурс] // http://www.ieac.org.ua/index.php?id=15&ch_id=17&ar_id=274&as=0#ar274.
19. Семіков О.В., Фурашев В.М. Умови вступу України до НАТО. – К.: Т-во “Знання” України, 2007. – 20 с.
20. Тарасюк Б. Украина-СС: пріоритети, проблеми, перспективи / Співпраця ЄС та України. Аналітичний щоквартальник. – 2003. – Вип. 3. – С. 21-23.
21. Указ Президента України “Про Военну доктрину України”: [Електронний ресурс] // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3529-12.
22. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору: [Електронний ресурс] // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_002.
23. Чалий О. Стан та перспективи співробітництва між Україною та Європейським Союзом / Інституційні реформи в ЄС. Аналітичний щоквартальник. – 2003. – Вип. 4. – С. 34-36.
24. Черноусенко О. Партнерство Украина-НАТО: еволюція розвитку // Політика і час. – 2003. – № 10. – С. 6-8.
25. Шатун В.Т. Розвиток і сучасний стан стосунків України і НАТО // Наукові праці. – 2008. – Т. 79. – Вип. 66. Політичні науки. – С. 162-168.