

*Грубінко А. В.,
доктор історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного економічного університету*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано досвід і сучасний стан законодавчого забезпечення зовнішньої політики України в контексті розв'язання проблеми її стратегічного планування. Подано авторські міркування щодо структури і змісту проєктів Закону України «Про основи зовнішньої політики України» і Стратегії зовнішньої політики України.

Ключові слова: Україна, зовнішня політика, законодавче забезпечення, стратегія.

Постановка проблеми. Зовнішня політика України впродовж періоду становлення її новітньої державності проходить складний та неоднозначний шлях розвитку, дослідження проміжних результатів якого в сучасних непростих умовах трансформацій держави і міжнародного середовища набуває виняткової актуальності. Фундаментальне значення має аналіз чинної нормативної бази формування і реалізації зовнішньої політики України з метою вдосконалення відповідних актів, які б відповідали реаліям міжнародних відносин. Ідеться, насамперед, про необхідність прийняття окремого Закону України «Про основи зовнішньої політики України» і Стратегії зовнішньої політики України, які повинні закласти фундамент адекватних та рішучих дій керівництва і громадськості нашої держави у відносинах із зовнішнім світом, у повній мірі поєднати новітні принципи і завдання зовнішньої політики держави з нормами Конституції України та її міжнародними зобов'язаннями.

Мета статті – проаналізувати стан законодавчого забезпечення зовнішньої політики України з огляду на потребу в її стратегічному плануванні.

Виходячи з аналізу наукової літератури, присвяченої проблемі нормативно-правового забезпечення зовнішньої політики України, констатуємо недостатній рівень її дослідження. Певною мірою вона знайшла висвітлення у працях С. Віднянського, І. Жовкви, А. Зленка, О. Івченка, А. Мартинова, Н. Чекаленко та інших. Однак відсутність окремих наукових публікацій з означеної проблеми підвищує актуальність даного дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виступаючи з нагоди Дня Конституції України 28 червня 2018 р., Президент України П. Порошенко зазначив, що найближчим часом планує передати до Верховної Ради проєкт змін до Основного Закону, в якому вступ України до НАТО та ЄС визнається стратегічною метою держави [1]. Реалізація такої ініціативи може сприяти утвердженню стратегічних орієнтирів зовнішньої політики України і розвитку держави загалом на довгострокову перспективу. Однак, по-перше, Конституція зазвичай не є документом, в якому фіксуються питання напрямів зовнішньої політики. Тут повинна йти мова радше про орієнтири суспільства і держави загалом на європейські цінності, стабільне сповідування яких зрештою призведе до досягнення механістичних завдань – на-

буття членства в ЄС і НАТО. По-друге, самі стратегічні гасла, закріплені в Основному Законі, потребують деталізації програми втілення на рівні спеціального законодавства.

Спроби сформулювати таку програму з різним успіхом були зроблені в ряді нормативних актів України. Першим з них стала Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України». Акт зафіксував елементи стратегії зовнішньої політики держави. Насамперед, у документі узагальнено й абстрактно визначено стратегічну мету зовнішньої політики України – необхідність «пошуків нею свого місця в сучасному складному, різноманітному і суперечливому світі». Такі «пошуки» передбачалося здійснювати на основі вказаних ресурсів, за допомогою яких мало було б досягнуто амбітне завдання здобуття Україною статусу «впливової світової держави», здатної «виконувати значну роль у забезпеченні політико-економічної стабільності в Європі» [2]. У постанові цілком виправдано подано базову класифікацію національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, головних завдань і механізмів реалізації зовнішньої політики. Виражений пацифізм зовнішньої політики України прямо передбачений в пункті 3. «Україна не є ворогом жодної держави». З огляду на непросту і часто трагічну історію взаємин України з її сусідами показовим є засвідчення відсутності територіальних претензій до сусідніх держав і невизнання територіальних претензій щодо себе. Окремим компонентом постанови стала підтримка розбудови Збройних Сил України.

Особливий інтерес становить детально подана в документі характеристика напрямів зовнішньої політики України, а саме їх перша компонента – двосторонні міждержавні відносини. Як перший рівень згадано прикордонні держави. Особливий наголос зроблено на створенні механізмів попередження і мирного врегулювання міждержавних конфліктів. Домінантою визначено українсько-російські відносини. При цьому зауважено, але реалістично зазначено, що Україна буде протидіяти «будь-яким територіальним претензіям чи спробам втручання у свої внутрішні справи». Окремо засвідчене її прагнення реалізувати стратегію «моста» між Росією і країнами Центрально-Східної Європи, що відображає комплексне бачення авторами постанови місця України в системі міжнародних відносин на субрегіональному рівні.

На багатосторонньому рівні в контексті участі в системі регіонального співробітництва в Європі особливу роль відведено відносинам України з НБСЄ, НАТО, Радою Європи, на субрегіональному – з Чорноморським економічним співробітництвом та Центральноєвропейською ініціативою, Вишеградською групою, Північною Радою і Радою держав Балтійського моря. Окремо визначено як перспективну мету членство України в ЄС. Належне висвітлення отримали стратегічні і тактичні перспективи відносин України з СНД та ООН.

Головними «слабкими сторонами» нормативного акта вважаємо: 1) надто амбітну мету і завдання зовнішньої політики в частині формування «впливової світової держави», незалежності від світових центрів впливу; 2) недостатньо конкретизоване бачення місця України в системі міжнародних відносин у взаєминах з державами найближчого зарубіжжя, Балто-Чорноморського регіону, Центрально-Східної та Західної Європи; 3) надмірний пацифізм, який не враховував реальних загроз безпеці держави, занадто оптимістичний підхід до відносин з Росією; 4) констатація прагнення до позаблоковості і відсутність прагнення до здобуття членства України в НАТО; 5) викликає подив твердження про те, що «Україна виступає проти присутності збройних сил інших держав на українській території» (п. 12 ч. II) з огляду на постійне розташування бази Чорноморського флоту Росії в Севастополі. Частина зазначених недоліків та змістових обмежень постанови зумовлені відсутністю досвіду та ідеалізації перспектив розвитку держави, взаємин з міжнародними партнерами та її юридичною формою акта (постанова, а не закон).

Серед наступних актів варто згадати Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., в якому йдеться про елементи зовнішньої політики держави [3]. Пріоритет договірних засобів у розв'язанні конфліктів та використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів колективної безпеки визначено як принципи гарантування національної безпеки (ст. 5). Її пріоритетами передбачено інтеграцію України в європейський політичний, економічний і правовий простір з метою набуття членства в ЄС. Документ уперше на рівні закону передбачив мету членства держави в НАТО (ст. 6, 8). Головним загрозами національній безпеці України визнано зовнішньополітичні чинники: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; регіональні та локальні війни (конфлікти) тощо (ст. 7). Хоча цей закон містив чимало стратегічної інформації про завдання та організаційні засади зовнішньої політики України, вона мала загальний і фрагментарний характер. Тому зазначена сфера діяльності держави потребувала комплексного регулювання.

Однак належної фіксації основних засад і стратегії зовнішньої політики України в наступні періоди трансформацій владно-політичної системи держави так і не відбулося. У період правління «помаранчевої влади» постмайданні надії щодо виходу міжнародних можливостей України на новий рівень не справдилися. Внутрішньополітична боротьба нівелювала можливості системної нормотворчої роботи над удосконаленням законодавства про зовнішню політику. Словесні стратегії залишилися на декларативному рівні і зрештою відійшли в історію разом зі зміною влади у 2010 році.

Саме владна команда на чолі з президентом В. Януковичем спромоглася розробити і прийняти перший в історії незалежної України закон про зовнішню політику. Однак загальна недолугість, суперечливість і непослідовність зовнішньої політики держави періоду 2010 – поч. 2014 рр. безпосередньо проявилася в цьому законі. Сама його назва «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» засвідчує спрощений підхід і декларативність цього акта. З 14 статей закону лише в чотирьох йдеться про зовнішню політику. У ст. 2 подано хаотичний перелік її принципів. Мета зовнішньої політики України («утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин»)

визначена надто абстрактно. У ст. 11 доволі ґрунтовно викладено головні завдання зовнішньої політики [4]. Водночас відсутня конкретизація механізмів і ресурсів її здійснення, окрім загального опису її владно-інституційної структури. У документі не визначено інших напрямів зовнішньої політики держави, окрім чергової констатації прагнення набуття членства в НАТО та ЄС.

Порівняння змісту постанови Верховної Ради України 1993 року та закону 2010 року дає змогу стверджувати, що постанова більше відповідала рівню законодавчого акта, ніж згаданий закон. Він не лише не вирішив проблеми формування основи сучасного законодавства про зовнішню політику, але й примітивізував напрацювання в цій сфері. Про формування стратегічних документів міжнародної політики України взагалі не йшлося. Тому дивним виглядають намагання чинної з 2014 року влади вносити певні точкові зміни до прийнятих попередниками законів [5; 6].

Серед чинного законодавства також відзначимо новий закон «Про національну безпеку України», прийнятий 21 червня 2018 року. З новел закону передбачено прийняття Стратегії національної безпеки України. У ч. 2 ст. 26 зазначено, що Стратегія, серед іншого, повинна визначати «основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки» [7]. Водночас перспектива прийняття такого документа не зменшує необхідність прийняття окремого закону «Про основи зовнішньої політики України» і Стратегії зовнішньої політики України. Головними причинами цього є недостатній рівень законодавчого забезпечення зовнішньої політики, а також те, що питання безпеки хоча й посідають центральну позицію в її системі, але не вичерпують собою спектр її напрямів.

Розробка оновленого законодавства про зовнішню політику України знайшла позитивні відгуки в колах народних депутатів та експертів. Реальні початкові кроки в цьому напрямі розпочалися з травня 2017 року після схвального рішення парламентського комітету в закордонних справах про необхідність законодавчо закріпити пріоритети зовнішньої політики. Аналогічну пропозицію про розробку і прийняття нового Закону України «Про засади зовнішньої політики України» висловлено 24 травня 2017 р. в рекомендаціях парламентських слухань [8]. Однак вона досі не реалізована. Робота недержавних установ дещо продуктивніша. Відзначимо напрацювання експертів Інституту суспільно-економічних досліджень [9]. Однак вони також залишаються на рівні загальних рекомендацій.

Отож, окреслимо орієнтовну структуру майбутнього Закону України «Про основи зовнішньої політики України». Для його розробки можна взяти за загальний зразок цілком прийнятну структуру згаданої Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» 1993 року, яка виявилася досі найбільш повним нормативним актом у вказаній сфері. Початок закону варто означити преамбулою, яка б коротко характеризувала здобутки України на міжнародній арені за період від здобуття незалежності у 1991 році, сутність трансформацій системи міжнародних відносин на рубежі ХХ – початку ХХІ століть, визначала місце України в цій системі на перспективу як орієнтир (мету) подальшого проведення зовнішньої політики і розвитку держави загалом. Як мету можна сформулювати досягнення статусу провідної держави (регіонального лідера) в регіоні Центрально-Східної Європи.

У розділі I доцільно викласти перелік пріоритетних інтересів України за кордоном, принципів і відповідного комплексу завдань її зовнішньої політики (на основі ч. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 2010 року). В останніх необхідно посилити акцент на право України рішуче захищати свою суверенну територію військовими засобами від зазіхань інших держав і терористичних структур, здійснювати превентивні заходи захисту територіальної цілісності й безпеки держави загалом, способами, передбаченими міжнародним правом. Необхідно прописати завдання розширення гуманітарного впливу України за кордоном, особливо в країнах найближчого зарубіжжя, що повинне включати розвиток системи інформаційної репрезентації, пропагування української культури. У змісті розділу потрібно окреслити ресурси (економічні, політичні, військові, гуманітарні) і засоби держави для реалізації завдань її зовнішньої політики.

Розділ II варто присвятити визначенню головних напрямів, пріоритетів та функцій зовнішньої політики України. Якщо з функціями все зрозуміло, адже вони є давно усталеними, то напрями і пріоритети потрібно доопрацювати. До напрямів зовнішньої політики України необхідно віднести: 1) розвиток двосторонніх міждержавних відносин; 2) поглиблену участь в європейському регіональному співробітництві, подальший розвиток відносин з ЄС з метою набуття повноправного членства в об'єднанні; 3) поглиблене партнерство з НАТО з метою адаптації відповідних військово-політичних стандартів і набуття членства в Альянсі; 4) членство в ООН та інших міжнародних організаціях.

Кожен із згаданих напрямів включає в себе комплекс пріоритетів. Щодо першого напрямку безумовними пріоритетами міждержавного партнерства України повинні стати стратегічні відносини із США, ФРН, Канадою, Великою Британією і Литвою. Особливу цінність згадані держави становлять для України як держави-партнери під час військового конфлікту на Донбасі. До цієї когорти можна додати Польщу, але складнощі сучасних польсько-українських відносин роблять визначення Речі Посполитої як стратегічного партнера України дискусійним. До другого рівня країн-партнерів України належать інші члени НАТО та ЄС, від відносин з якими в значній мірі залежать перспективи України на членство в цих організаціях. Відносини з державами найближчого зарубіжжя, насамперед регіону Центрально-Східної Європи, складають третій рівень міждержавних стосунків України та априорі покликані бути стратегічними для неї. Однак їх розвиток значно стримують претензії ряду держав до України. Йде мова про Польщу, Угорщину і Румунію. Особливо виділимо важливість розвитку співпраці з державами Балто-Чорноморського басейну, де наша держава повинна зайняти достойне місце з лідерськими перспективами. Особливий рівень міждержавних стосунків України формують держави Кавказького регіону, насамперед Грузія та Азербайджан.

Окремі позиції посідає Росія, яка конфліктами в Грузії (2008 рік) і Україні (від 2014 р. до сьогодні), анексією Криму реалізує одвічні претензії на домінування в регіоні Чорного моря. У силу згаданих обставин відносини з РФ у системі зовнішньої політики України посідають далеко не провідні позиції, але зберігають економічне значення. У травні 2015 року Верховна Рада України денонсувала угоди про співпрацю з Росією у військовій сфері, сфері розвідки і захисту інформації

[10]. Однак на денонсацію «великого договору» (Договору про дружбу, співробітництво і партнерство) офіційний Київ досі не наважився.

Наступний рівень міждержавних відносин України повинні сформувавши відносини з державами Азії, Азійсько-Тихоокеанського регіону, Африки і Латинської Америки. При цьому пріоритет повинен надаватися країнам Близького і Середнього Сходу (Ізраїль, Іран), Південно-Східної Азії (Китай, Японія та інші «нові індустріальні країни» Азії, Індія, Пакистан), Австралії.

Фіксація в законі поглибленої участі в європейському регіональному співробітництві повинна передбачати розвиток відносин України з такими організаціями, як ОБСЄ, Рада Європи, Організація Чорноморського економічного співробітництва, Центральноєвропейська ініціатива, Рада держав Балтійського моря. Особливий акцент варто зробити на членстві України в об'єднанні ГУАМ, одним із засновників якого стала наша держава. Його відродження може стати важливим для посилення міжнародного впливу України і виходу на позиції регіонального лідера, стримування імперського експансіонізму Росії, а тому повинно стояти серед пріоритетів стратегії її зовнішньої політики. Поступове і якомога швидше зближення з ЄС і НАТО потрібно зафіксувати як центральний пункт Стратегії зовнішньої політики України. Важливою складовою частиною представлення держави у світовій політиці залишається членство в ООН та інших всесвітніх міжнародних організаціях. Хоча ефективність діяльності ООН потребує покращення, саме вона залишається одним з найбільших майданчиків для репрезентації державою офіційної позиції з ключових питань міжнародного дискурсу.

Важливою та водночас складною залишається проблема вдосконалення механізмів зовнішньої політики України (розділ III), куди включаємо фінансовий, правовий, інституційно-управлінський і кадровий аспекти. Якщо з кадрами в Україні, зважаючи на кількість закладів вищої освіти, які готують спеціалістів з міжнародних відносин та міжнародного права, здавалося б, усе гаразд, то з іншими аспектами поточний стан справ, як відомо, потребує негайного виправлення. Насамперед, потрібно подолати хронічне незадовільне фінансування дипломатичного корпусу. Для цього в Законі України «Про основи зовнішньої політики України» доцільно закріпити відсоток ВВП для забезпечення діяльності системи дипломатичного представництва України. МЗС потрібно, нарешті, надати належний правовий і політичний статус як центральній аналітичній та координаційно-управлінській структурі в системі розробки і реалізації зовнішньої політики України. Доцільно провести зміну правового статусу посади міністра закордонних справ за німецьким зразком, де він обіймає посаду віце-канцлера, що надає йому та відповідному відомству належного впливу. Необхідно передбачити збільшення кількісного складу і підвищення якісного рівня роботи дипломатичних представництв України, стимулювання створення мережі культурно-інформаційних центрів і кореспондентських пунктів за кордоном.

У Законі України «Про основи зовнішньої політики України» необхідно зафіксувати запровадження такого нормативного акту, як Стратегія зовнішньої політики України. Якщо майбутній закон повинен стати загальним дороговказом для формування і реалізації зовнішньої політики України на довгострокову перспективу, то Стратегія – містити програму

практичної реалізації її завдань на головних напрямках, визначених у законі, на коротко- і середньострокову перспективу. В текст цього підзаконного акту (ймовірно указу Президента, попередньо схваленого Радою національної безпеки і оборони України) доцільно включити такі розділи: огляд стану систем міжнародних відносин і прогностичні оцінки (розділ 1); оцінка місця і ролі України у світі, головних викликів для України та огляд її зовнішньополітичних ресурсів (розділ 2); огляд завдань і стану діяльності української дипломатії щодо виконання функцій зовнішньої політики (розділ 3); розширений огляд інтересів держави в усіх регіонах світу (розділ 4); програми розвитку відносин зі стратегічними і пріоритетними партнерами та міжнародними організаціями.

Висновки. Констатуємо незадовільний стан законодавчого забезпечення зовнішньої політики України. Тривалий час (аж до 2010 року) в Україні не було спеціального закону, що може свідчити про свідоме нехтування політичним керівництвом різних періодів цією сферою державного будівництва на угоду своїм, достатньо мінливим міжнародним інтересам. Як не парадоксально, саме Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України» досі є юридично і змістовно найбільш вдалим нормативно-правовим актом з даної проблематики. Чинний Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» подав формально-спрощений варіант регулювання складних проблем розробки та реалізації зовнішньої політики.

Запропоновані до розробки і прийняття Закон України «Про основи зовнішньої політики України» та Стратегія зовнішньої політики України мають виключне значення для регулювання вказаної сфери діяльності нашої держави на міжнародній арені. Прийняття зазначених нормативних актів забезпечить завершеність процесу формування правових та концептуально-організаційних основ зовнішньої політики України в складних умовах сьогодення.

Література:

1. Зміни до Конституції України щодо НАТО та ЄС: більше, ніж просто піар? / Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/uk/зміни-до-конституції-україни-щодо-нато-та-єс-більше-ніж-просто-піар/a-44455483> (дата звернення: 18.07.2018).
2. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» № 3360-12 від 02 липня 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 37. Ст. 379.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19 червня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» № 35-VIII від 23 грудня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 4. Ст. 13.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України» № 2091-VIII від 8 червня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 30. Ст. 329.
7. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> (дата звернення: 26.07.2018).
8. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Актуальні питання зовнішньої політики України». Схвалено Постановою Верховної Ради України № 2069-VIII від 24 травня 2017 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2069-19> (дата звернення: 05.08.2018).
9. Штекель М. Рекомендації до стратегії зовнішньої політики України писали з нуля – автор / Радіо Свобода. 23 червня 2017 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28575748.html> (дата звернення: 07.08.2018).
10. Україна більше не співпрацює з РФ у військовій сфері, у сфері військової розвідки і захисту інформації. 12 травня 2015 року / ZN, UA. URL: https://dt.ua/POLITICS/verhovna-rada-denonsuvala-5-dogovoriv-z-rosiyeyu-173347_.html (дата звернення: 12.08.2018)

Грубинко А. В. Законодательное обеспечение внешней политики Украины: проблема стратегического планирования

Аннотация. В статье проанализирован опыт и современное состояние законодательного обеспечения внешней политики Украины в контексте решения проблемы стратегического планирования. Представлены авторские рассуждения о структуре и содержании проектов Закона Украины «Об основах внешней политики Украины» и Стратегии внешней политики Украины.

Ключевые слова: Украина, внешняя политика, законодательное обеспечение, стратегия.

Hrubinko A. Legislative support of Ukraine's foreign policy: the problem of strategic planning

Summary. The article the experience and current state of legislative support of Ukraine's foreign policy in the context of solving the problem of strategic planning are analyzed. The author's thoughts on the structure and content of the draft Law of Ukraine «On the Principles of Foreign Policy of Ukraine» and the Strategy of Foreign Policy of Ukraine are submitted.

Key words: Ukraine, foreign policy, legislative provision, strategy.