

Правові основи зовнішньої політики України.

Олена Гріненко

В статті розглядаються основні правові засади зовнішньої політики України, яка є невід'ємним аспектом будь-якої державної стратегії. Розуміння еволюції зовнішньої політики України та аналіз останніх тенденцій є необхідною умовою для розробки грамотної державної політики в сфері зовнішніх відносин.

The article is devoted to the legal bases of foreign policy of Ukraine which is the integral aspect of any state strategy are considered. The understanding of evolution of foreign policy of Ukraine and the analysis of recent trends is a necessary condition for development of a competent state policy in the sphere of external relations.

Сьогодні Україна виступає рівноправним учасником міжнародного співробітництва, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Україна визнає пріоритет загальноєвропейських норм міжнародного права перед нормативами внутрішньодержавного права, виконує усі концептуальні положення, дотримується їх у питаннях зовнішніх зносин і міждержавних стосунків та зв'язків. Україна після здобуття суверенності заявила світові, що вважає свою територію неподільною і недоторканною, що визнає непорушність існуючих державних кордонів і не має жодних територіальних претензій до жодної іншої держави. Наша держава приєдналася до засадничих міжнародних документів, визнала себе правонаступницею колишньої УРСР, чим узяла на себе зобов'язання дотримуватися всіх попередніх міжнародних домовленостей (договорів, угод, декларацій, конвенцій тощо), встановила з іншими державами паритетні дипломатичні відносини. Для захисту інтересів України в світі розроблено законодавчу базу внутрішнього порядку і договірно-правову основу міжнародного буття. Державні інтереси України, як і будь-якої сучасної держави, полягають у реалізації стратегічних, політичних, економічних, правових та ідеологічних цілей. При цьому суверенітет, що означає невтручання у внутрішні справи, і безпека, яка гарантує суверенний розвиток, — обов'язкові умови (складові) існування Української держави: суверенітет забезпечує їй входження у світове співтовариство, а могутність держави визначає її місце та авторитет у світовому співтоваристві.

Засади, на яких Україна втілює в життя свій зовнішньополітичний курс, ґрунтуються на дотриманні загальноєвропейських норм і принципів міжнародного права, Статуту ООН, Гельсінського Заключного акта, Паризької хартії для нової Європи тощо. Договірно-правова база України формується з різних документів, які умовно можна поділити на три групи: міждержавні документи (договори, укладені на вищому рівні), міжурядові домовленості (міжнародні угоди та інші види документів, підписані на рівні урядів прем'єр-міністрами країн або міністром закордонних справ), і міжвідомчі угоди (підписуються, як правило, керівниками відповідних відомств або міністром закордонних справ).

З перших років незалежності постало питання визначення засад зовнішньої політики України. Це питання є конституційно врегульованим. Стаття 18 Конституції України встановлює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноєвропейськими принципами і нормами міжнародного права. Отже, Конституція України визначає забезпечення національних інтересів і безпеки України основною засадою зовнішньої політики України.

ГРІНЕНКО Олена Олексіївна,

д.ю.н., старший науковий співробітник Відділення міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського міжнародного університету.

Першим нормативним документом, прийнятим з питання визначення засад зовнішньої політики України, була Постанова Верховної Ради України «Про основні напрямки зовнішньої політики» від 2 липня 1993р [1]. У цій постанові основними напрямками зовнішньої політики України визначені: розвиток двосторонніх відносин з зарубіжними державами, розширення участі в європейському регіональному співробітництві, співробітництво в рамках Співдружності незалежних держав, членство в ООН та інших універсальних міжнародних організаціях. З того часу відбулися значні зміни всередині країни. Серед основних подій можна відзначити прийняття Конституції України 1996 року та зміни до неї 2004 року. Змінилася також і міжнародна ситуація: прийнято Римський статут Міжнародного кримінального суду. Більше того, Україна реалізувала деякі з поставлених завдань, зокрема, відмовилася від ядерної зброї, вступила до Ради Європи тощо.

Досить цікавим з погляду засад зовнішньої політики є Закон України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003р [2]. Закон відносить до пріоритетів національної безпеки серед іншого також захист державного суверенітету, територіальної цілісності, непорушності кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи держави, інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. У законі визначені загрози національній безпеці: посягання на державний суверенітет та територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, спроби втручання у внутрішні справи України, воєнно-політична нестабільність, війни, конфлікти. Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки у зовнішньополітичній сфері є: проведення активної зовнішньої політики з метою створення умов для прогресивного розвитку, запобігання втручанням у внутрішні справи, відвернення посягань на суверенітет та територіальну цілісність, забезпечення повноправної участі України у загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими державами – членами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу, усунення конфліктів, участь у миротворчій діяльності під егідою ООН, ОБСЄ, інших міжнародних організацій у сфері колективної безпеки, участь у заходах щодо боротьби з міжнародними організованими злочинними угрупованнями та міжнародним тероризмом, протидія поширенню ядерної та іншої зброї масового ураження і засобів її доставки, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

У сфері правового забезпечення зовнішньої політики України слід віднести насамперед прийняття 2 липня 2010 року Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [3], а також внесення змін до Закону «Про дипломатичну службу». У новому Законі закріплені вектори зовнішньополітичного курсу держави, які принципово відрізняються від попередніх. Ключовий пріоритет – європейський – а саме, вступ України до Європейського Союзу, – чітко прописаний. Натомість, згадок про Росію, США як про країн-стратегічних партнерів немає. Це свідчить про намагання законодавця закріпити в Законі прагнення до широкої співпраці з усіма країнами-членами міжнародної спільноти, без виокремлення когось, з ким стосунки мають бути «теплішими» та «взаємнішими». Зрештою, такий режим співробітництва завжди встановлюється окремими двосторонніми договорами, тож потреби підкреслювати особливий характер взаємин з деякими країнами чи спільнотами країн в Законі просто немає.

Головною ж у розглядуваній статті та у всьому Законі є норма про позаблоковість нашої держави. Позаблоковий статус передбачає інтенсивне співробітництво в національних інтересах України з НАТО та з іншими військово-політичними угрупованнями, однак без вступу до жодного з них. І це цілком логічно, адже співробітництво не означає участі, а відсутність членства не перешкоджає трансферу технологіями та мінімізує ризики військової агресії. Хоча деякі експерти і наголошують, що членство в якій-небудь організації колективної безпеки є стримуючим засобом для можливого агресора. Тобто можливий агресор повинен припускати, що він отримає гідну відсіч. Якщо ж членства немає, немає і такої заборони – вона пропадає і збільшується термін розвитку відповідної конфліктної ситуації. Проте НАТО виключено із переліку основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки. Національна безпека є категорією, яка потребує наукового підходу. Тим часом провідні державні інституції, які опікувалися безпековими питаннями, надавали висновки та прогнозування щодо безпеки на державному рівні, ліквідовані. Ухвалення закону Верховною Радою про засади внутрішньої і зовнішньої політики на початку липня 2010 року, засвідчило стабільний курс влади на відмову від вступу до НАТО. Проте керівництво України, закріпивши позаблоковість, а не нейтралітет, в довготерміновій перспективі дає шанси говорити про повернення до питання НАТО як оптимальної системи колективної

безпеки. Протягом етапу офіційної позаблоковості громадські організації євроатлантичного спрямування мають виробити єдину стратегію інформаційної кампанії щодо ЄС та НАТО. На сьогодні існує багато стереотипів та міфів про ці структури. Продумана інформаційна політика, створення дебатних клубів, молодіжних проєвропейських організацій дасть змогу інтегрувати суспільство в «систему» європейських демократичних цінностей.

Новий Закон «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», ухвалений парламентом 2 липня 2010 року, затвердив співробітництво з усіма зацікавленими партнерами, уникнення залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур.

8 квітня 2010р. видано Указ, яким ліквідуються торговельно-економічні місії і доручено МЗС «забезпечити утворення у складі дипломатичних представництв України за кордоном відділів з економічних питань у межах визначеної в установленому порядку граничної чисельності

працівників закордонних дипломатичних установ». Однак, Указ спрямований не на комплексне реформування зовнішньоекономічної діяльності, а радше на механічне перепідпорядкування економічних структур, що, по суті, консервує ситуацію. Реформу торгово-економічних місій (ТЕМ) необхідно розглядати як складову системної реформи дипломатичної служби [4].

Основу сучасних міжнародних відносин у світі складають міжнародні договори. Для кожної новоутвореної держави, зокрема для України, питання договірної оформлення відносин із зовнішнім світом посідає одне з найголовніших місць. Так, одним з перших питань, що виникли після проголошення незалежності України, яка стала повноправним суб'єктом міжнародного права, були угоди про встановлення дипломатичних відносин з іншими державами. Завдяки активній діяльності української дипломатії в період з грудня 1991 р. і до початку 2002 р. Україна була визнана і встановила дипломатичні відносини з більш ніж 170 країнами світу. Протягом надзвичайно стислого проміжку часу в нашій державі було прийнято такий необхідний пакет законів, який уможливив юридично коректне визнання України у світі і став міцним підґрунтям для формування договірно-правової бази нашої держави. До цього пакету, зокрема, входять: Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Звернення до парламентів і народів світу від 5 грудня 1991 р., Постанова «Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав» від 10 грудня 1991 р., Заява про без'ядерний статус України від 24 грудня 1991 р., Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р., Закон України «Про правонаступництво України» №1543–ХІІ від 12 вересня 1992 р., Закон України «Про дію міжнародних договорів на території України» №195–ХІІ від 10 грудня 1991 р., Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р., Постанова Верховної Ради України «Про приєднання до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів» № 2608–ХІІ від 17 вересня 1992 р. тощо. Тим самим не лише було ліквідовано прогалини у національному праві, але й надано потужний імпульс розвитку законодавства нашої держави. Цей факт підтверджується створенням договірно-правової бази України, яка нараховує сьогодні понад 3000 двосторонніх та 350 багатосторонніх договорів.

Не можна обійти увагою статтю Костянтина Грищенко, яка була опублікована в *New York Times* і де були зафіксовані нові напрями зовнішньополітичного курсу. «Україна вступила у третє десятиріччя своєї незалежності на тлі вираженого уповільнення західної експансії, економічного підйому Сходу та відновлення сильного національного духу в Росії. Сьогодні ЄС суб'єктивно не має бажання бачити Україну як країну-кандидата. Треба прийняти це як даність, що прямо впливатиме на європейську політику України у найближче десятиріччя» [5]. Далі міністр наголошує на вступі в ЄС як на меті України, але з акцентом не на євроінтеграції, а на модернізації за європейськими стандартами. «В умовах, коли на місці однополюсного світу виникає багатополосний, краще бути будівельним майданчиком Сходу і Заходу, ніж полем битви між ними. А щоб бути цікавим для світу саме у цій якості, потрібна зовнішня політика, жорстко прив'язана до інтересів бізнесу. Політика прокладання нових торговельних шляхів. Україна може мати європейську мету, але в умовах нової міжнародної реальності шлях до цієї мети буде дещо іншим, ніж у нових країн — членів ЄС. Це буде шлях внутрішньої трансформації за європейськими критеріями, у стратегічному партнерстві з ЄС та Росією, але й за рахунок розбудови відносин із тими регіонами світу, де є позитивна динаміка розвитку, жива зацікавленість у співпраці з Україною та повага до її прагнень (Китай, Туреччина, держави Латинської Америки, Перської затоки)». Багатовекторність залишається пріоритетним напрямом зовнішньої політики.

Стратегічною ціллю України у міжнародному просторі є утвердження України як повноправного члена європейської і світової спільноти, економічно розвинутої, впливової, сильної держави, здатної захистити свої національні інтереси. У світлі останніх подій на світовій арені

зовнішня політика України набуває нових концептуальних рис. Обрання Постійного Представника України при ООН Юрія Сергеева головою Шостого (Правового) комітету Генеральної Асамблеї ООН стало знаковою подією. Слід зазначити, що Правовий комітет є одним із шести головних органів ООН повного складу, в якому беруть участь усі 193 члени Генеральної Асамблеї. Робота Правового комітету зосереджується на розгляді діяльності Комісії ООН з міжнародного права, Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ), Спеціального комітету зі Статуту ООН та зміцнення ролі Організації. В останні роки серйозна увага в рамках Комітету приділяється кримінальній відповідальності посадових осіб ООН та експертів у відрядженнях, відправленню правосуддя в ООН, охопленню та застосуванню універсальної юрисдикції як важливого інструменту в боротьбі з безкарністю за тяжкі злочини проти міжнародного права, верховенству права на національному та міжнародному рівнях. Головування у цьому Комітеті має велике значення для міжнародного авторитету України.

Роль України в міжнародно-правовому регулюванні через Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) є ще однією ключовою тенденцією сучасності. Україна є учасницею ОБСЄ з 30 січня 1992 року. ОБСЄ була заснована у розпал «холодної війни» як важливий багатосторонній форум для діалогу та співробітництва між Сходом та Заходом. Сьогодні ОБСЄ є найбільшою регіональною організацією, яка об'єднує 56 держав Європи, Центральної Азії та Північної Америки для розвитку політичного діалогу та співробітництва у сфері безпеки в усіх її вимірах - військово-політичному, економіко-довкільному та гуманітарному. Одноставно ухвалене Радою Міністрів ОБСЄ у листопаді 2010 р. рішення про головування України в ОБСЄ в 2013 році стало визнанням ролі нашої держави у зміцненні регіональної безпеки і стабільності, а також здатності української дипломатії очолити переговорний процес з питань удосконалення безпеки в регіоні її відповідальності від Ванкувера до Владивостока [6].

Костянтин Грищенко, міністр Закордонних справ України на спеціальному засіданні Постійної Ради Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) у червні поточного року окреслив основні напрями діяльності України як держави, що приймає головування в організації в наступному році. Україна докладе усіх зусиль для зміцнення ролі ОБСЄ у реалізації ідеї «безпекової спільноти ОБСЄ», вільної від розподільчих ліній, конфліктів, сфер впливу та зон з різними рівнями відповідальності. Окреслюючи підходи України до ключових питань порядку денного ОБСЄ, Костянтин Грищенко особливо відзначив прагнення майбутнього Українського головування надати нового імпульсу вирішенню тривалих конфліктів на просторі ОБСЄ, в тому числі Придністровського, а також сприяти зміцненню ефективності Організації у ранньому попередженні конфліктів та реагуванні на нові виклики і загрози безпеці. У військово-політичній сфері Українське головування підтримуватиме зусилля, спрямовані на відновлення дієвого режиму контролю над звичайними озброєннями в Європі, нерозповсюдження зброї масового знищення та зміцнення заходів довіри у військовій галузі. У економіко-довкільному вимірі Україна надаватиме сприяння обговоренню проблем впливу на навколишнє середовище діяльності в енергетичній сфері. Міністр особливо наголосив на увазі майбутнього Українського головування до широкого кола питань гуманітарного виміру ОБСЄ, зокрема, до проблематики свободи слова, просування толерантності і недискримінації, гендерної рівності, боротьби з торгівлею людьми. При цьому важливе значення надаватиметься конструктивному залученню неурядових організацій до досягнення цілей ОБСЄ [7].

За розглянутий у статті період відбулася суттєва корекція зовнішньополітичного курсу України. Визначено мету закріплення на законодавчому рівні позаблоковості, чим знята перспектива вступу до НАТО, домінуючим у зовнішній політиці став російський вектор. Україна пішла на стратегічні геополітичні поступки РФ (продовження перебування ЧФ РФ у Криму), втягуючись в орбіту російського впливу – це створює загрозу поступового перетворення європейської інтеграції країни на другорядний напрям зовнішньої політики. Сьогодні в контактах з ЄС не простежується висхідної динаміки, а робочі механізми почали пробуксовувати [8]. Окремі кроки керівництва країни несприятливо позначилися на її міжнародному авторитеті.

На порядку денному залишаються хронічні проблеми, які необхідно розв'язати: модернізація інституційного забезпечення зовнішньої політики та її економізація, зміцнення міжнародних гарантій безпеки України, її суверенітету та територіальної цілісності, посилення захисту прав українських громадян за кордоном; забезпечення ефективності дій на головних зовнішніх напрямках. Це можна забезпечити лише правовим шляхом, саме тому необхідним є вдосконалення правового регулювання зовнішньополітичного курсу держави.

В цілому зовнішня політика України характеризується багатовекторністю, що відповідає світовим стандартам. Україна підтримує сталі відносини із більшістю держав світу та з багатьма міжнародними організаціями. Стаття 18 Конституції України встановлює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки України. Саме цим зовнішньополітичним пріоритетом і повинна користуватися Україна у міжнародних відносинах.

1. Постанова Верховної Ради «Про основні напрямки зовнішньої політики» від 2 липня 1993 року // ВВР, 1993, N 37, стаття 379.

2. Закон України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. // ВВР, 2003, N 39, стаття 351.

3. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>

4. Зовнішня політика // Національна безпека і оборона. Центр Разумкова . - 2011. - №3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD121_ukr_3.pdf

5. Грищенко Константин. Стратегическое равновесие как шанс Украины в многополярном мире / Константин Грищенко // Зеркало недели. Украина. - 2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

http://zn.ua/POLITICS/strategicheskoe_ravnovesie_kak_shans_ukrainy_v_mnogopolyarnom_mire-98501.html

6. Участь України в організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) // Міністерство зовнішніх справ України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/30319.htm>

7. Костянтин Грищенко представив пріоритети головування України в ОБСЄ у 2013 році // Прес-служба Міністерства закордонних справ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/tu/publish/article?art_id=245322299&cat_id=244277212

8. 100 днів нової влади: яка модель урядування формується? // Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів. - Київ, 2010р. - С.47-60.