

Ірина Овчар

ФАКТОР ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ
В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ
МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ
УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКИХ ВЗАЄМИН

Представники українського політикуму протягом двадцяти років української незалежності поширюють риторичу про вплив зовнішніх чинників на забезпечення політичної стабільності в середині держави. Акценти дискусії зводяться до двох векторів: європейського та східного, або проросійського. Ці складові політичної взаємодії безпосередньо залежать від державно-правових механізмів регулювання й зумовлюються взаємозв'язком внутрішньої та зовнішньої політики.

Ключові слова: фактор політичної модернізації, правонаступництво, міжнародна правосуб'єктність, система міжнародних договорів і правових норм, інститути влади.

Iryna Ovchar. Factor of political modernization in the context of state and legal mechanisms for regulation of Ukrainian-Russian relations. Representatives of Ukrainian politics for twenty years of Ukrainian independence rhetoric about spreading the influence of external factors on political

stability in the middle of the state. Accents debate reduced to two vectors: the European and Oriental, or pro-Russian. These components of political interaction depend on the state and legal mechanisms and relationship driven by domestic and foreign policy.

Key words: *factor of political modernization, succession, international legal personality, the system of international treaties and legal norms, institutions of power.*

Становлення інституту держави та ступінь розвитку громадянського суспільства визначаються рядом чинників, зокрема політичним та правовим, а також відносинами в середині держави та на міждержавному рівні. Така постановка питання дає можливість виокремити один з його аспектів, а саме – визначення фактора політичної модернізації в контексті державно-правових механізмів регулювання українсько-російських взаємин. Зрештою, все, що вдалося сформулювати за двадцять років в українській державі – це процес тривалих модернізацій, постійних змін, пошуків шляхів та оптимізація інструментів взаємодії та протидії, напрацювання механізмів стримувань і противаг. Конституційні зміни, пошуки альтернативної системи виборів, тривалість проведення реформ, часта кадрова ротація, постійні переговори на дипломатичному рівні в напрямі забезпечення зовнішньої політики та інше вказують на процес модернізації, який в кожній сфері має свої особливості та закономірності, але ще триває. Окремі аспекти на шляху до двадцятиріччя незалежності України привернули увагу автора статті.

Витоки міждержавних двосторонніх відносин слід визначати з перших договорів, у яких були закладені умови та визначені мотиви і напрям подальшої співпраці. Перший офіційний документ, за яким Україна і Росія зобов'язались утриматися від дій, які могли б завдати шкоди державному суверенітету іншої сторони, був підписаний ще у листопаді 1990 р. [1, с. 15–20]. Процес становлення системи сучасних українсько-російських відносин пов'язаний з подіями 1991 р., трансформацією міждержавних взаємин на пострадянському просторі, визначенням питання про правонаступництво, забезпеченням правосуб'єктності, тяжінням до

політики інтеграції. Означені чинники належать до об'єктивно вмотивованих, які набули суб'єктивного розуміння і багатозначного трактування у ході характеристики українсько-російських взаємин. Трансформаційні перетворення, прецедентом яких є об'єктивно зумовлені процеси, пов'язані також зі зміною влади у кожній з країн. Тому в часовій ретроспективі виділяємо етапи реалізації українсько-російських відносин через політичний курс Б. Єльцина (1991–2000 рр.), В. Путіна (2000–2008 рр.), Д. Медведєва (з 2008 р.) та Л. Кравчука (1991–1994 рр.), Л. Кучми (1994–2005 рр.), В. Ющенко (2005–2010 рр.), В. Януковича (з 2010 р.).

Для розкриття взятої теми ми виокремимо такі складові державно-правового регулювання українсько-російських взаємин: інституційні засади, які характеризуються через діяльність створених організацій і представників влади, питання реалізації правонаступності та правосуб'єктності через застосування норм міжнародного права, аспекти політичної доцільності, відповідно до яких процес часто забезпечується всупереч процедурі. Для комплексного розкриття вказаних питань доцільно використати юридичну літературу [2], авторські праці з вивчення міждержавних відносин, зокрема України й Росії, СНД [3–6] і проаналізувати відповідну законодавчу базу [7–10; 11–3; 14; 1; 15]. Таким чином, ми сформуємо комплексну картину взаємозв'язку політичної модернізації і правового регулювання.

Загалом, визначають, формулюють та сприяють забезпеченню реалізації міждержавних взаємин між Україною і Росією процедурні питання, що підпадають під предмет відання міжнародного права і ратифіковані країнами-учасниками договірних відносин, пов'язані з правонаступництвом республік колишнього СРСР та інститутами влади у державах, що регулюють політику на місцях. Окремо слід розглядати роль Співдружності незалежних держав (СНД) та цілісний інтеграційний курс України і Росії. На рівні Співдружності такі взаємини є продуктом переходу з внутрішнього контексту відносин у зовнішню площину. 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» [2, с. 376].

Також діє сфера інституційних взаємовідносин на міжпарламентському рівні. Період кінця 1980 – початку 1990-х рр. став черговою хвилею розвитку міжнародних парламентських організацій, зокрема тих, країни-учасники яких географічно розташовані у східній частині Європи і 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. Остання була створена відповідно до Угоди від 27 березня 1992 р. Доповненням до неї стали прийнятий Регламент (15 вересня 1992 р.), Статут СНД (22 січня 1993 р., який Україна не ратифікувала), Конвенція про МПА (26 травня 1995 р.) [5, 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, з правом формувати нормативно-правову базу для міжнародної парламентської співпраці. Також це вказує на визначення інтеграційного курсу України по щодо до республік колишнього СРСР.

Участь України у створенні СНД означала вироблення і встановлення цивілізованих, нормативно-правових відносин з республіками колишнього СРСР, однак не ознакою вибору одного вектора зовнішньої політики – проросійського чи переорієнтації інтеграційної політики «із Заходу на Схід». 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. Також Україна, як одна з республік колишнього СРСР, володіє правом правонаступництва. Щодо участі нашої держави в Співдружності, то позиція української сторони визначена у Заяві Верховної Ради України [10], яка була проголошена після укладення Угоди про створення СНД [7, с. 649–652]. Відзначалося, що Україна не підтримає її перетворення на державне утворення зі своїми органами влади і управління та заперечує

надання їй статусу суб'єкта міжнародного права. Координаційні інститути в рамках Співдружності не можуть мати владний характер, їх рішення є рекомендаційними.

Необхідно зазначити, що під час ратифікації парламентарями договору про створення СНД до нього були внесені внутрішні зміни та уточнення. З юридичної точки зору, такі поправки могли мати місце лише за взаємною згодою договірних сторін (відповідно до ст. 20 Віденської комісії про право міжнародних договорів від 1969 р.) [8]. Це стало основою того, що природа цих взаємовідносин переходила з міжнародно-правової у державно-правову площину [2, с. 372–373]. Відносини між Україною і Росією набували більшої значимості на двосторонньому рівні, виражаючи безпосередньо курс зовнішньої політики кожної з держав.

Слід враховувати й те, що в межах Співдружності діють регіональні утворення, такі як ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова), Союзна держава Росії і Білорусі, Євроазійське економічне співтовариство (Білорусь, Росія, Казахстан, Киргизія, Таджикистан), Центрально-азійське економічне співтовариство (Казахстан, Киргизія, Туркменістан, Таджикистан). Зазначені тенденції підкреслюють наявність різних інтеграційних напрямів взаємодії, вказують на нестабільний курс зовнішньої політики, ставлять під питання перспективу подальшого розвитку СНД [5, с. 554–613].

Важлива роль у системі забезпечення зовнішньої політики відводиться внутрішнім нормативно-правовим актам. В Україні відлік цілеспрямованої та системної діяльності у сфері міжнародних відносинах можна вести з 1993 р., коли був прийнятий перший програмний документ – Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України», у якій зафіксовано як основні такі 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 [13]. Тому

жодні втручання і впливи ззовні у систему визначення і механізми ведення зовнішньої політики не допустимі. Ця норма закріплена у Конституції України, зокрема, ст. 85 констатує, що засади внутрішньої та зовнішньої політики визначає Верховна Рада України. Конституційні повноваження щодо ведення міждержавних відносин має Президент України (ст. 106), до компетенції якого належить гарантування 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) [12, с.21, 28, 33]. Гарантування національної безпеки Української держави визначається відповідним Законом, прийнятим ВРУ у 2003 р. [9].

Закони Росії, як і будь-якого іншого суб'єкта міжнародної політики, теж регламентують відповідальність влади за зовнішньополітичне відомство. Позиції зовнішньої політики визначені у Федеральному Законі РФ «Про міжнародні договори Російської Федерації», прийнятому на засіданні Державної думи 16 липня 1995 р. [15].

Паралельно із юридичним закріпленням відносин у контексті СНД між Україною і Російською Федерацією укладаються двосторонні договори, які відзначаються більшою систематичністю і плановістю. Так, 14 лютого 1992 р. був підписаний Протокол про встановлення дипломатичних відносин. Важливою подією міждержавного діалогу стало укладення 23 червня 1992 р. у Дагомисі Угоди між РФ та Україною про розвиток міждержавних відносин, які визначені сторонами як дружні, рівноправні, партнерські і такі, що базуються на загально визначених нормах міжнародного права [1, с. 42–43, 68–69].

Характер позиції Росії задокументований в Указі Президента Російської Федерації Б. Єльцина № 940 від 14 вересня 1995 р. «Стратегічний курс РФ щодо країн-учасниць СНД». У ньому визначені напрями геополітичної стратегії держави щодо країн СНД, а пострадянський простір проголошено «зоною інтересів РФ». Це вказує на порушення норми про намір будувати відносини з країнами-членами СНД на основі рівного партнерства і норм міжнародного

права. Задекларована у договорах «інтеграція», на практиці означає «підконтрольний вплив», «підпорядкування» інтересам РФ [3, с. 35].

Наступним у хронологічній послідовності етапом ствердження відносин між Україною і Росією та визначення політичної та правової складової став 1996 р. Зокрема, 16 січня 1996 р. у Москві президенти двох держав підписали угоду про утворення змішаної українсько-російської комісії з питань співробітництва (у робочому порядку вона діє досі). 31 травня 1997 р., під час візиту Б. Єльцина до Києва, було підписано Базовий договір Про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Росією, який набув чинності після обміну ратифікаційними грамотами в Москві 1 квітня 1999 р. У цей час була укладена українсько-російська Декларація і Спільна заява України та Російської Федерації [1, с. 492–504, 643–647]. Отже, у двосторонньому порядку держави підтвердили повагу до територіальної цілісності одна одної. За останнє десятиліття основні державно-правові механізми визначення і регулювання системи забезпечення українсько-російських відносин закладені у ряді договорів, значна частина з них стосується економічної сфери. В цілому, своїм змістом вони повторюють та підтверджують попередньо узгоджені домовленості.

Окремо у міжнародних угодах визначається питання про встановлення і регулювання регіональної політики, яке в українсько-російській площині взаємин набуває характеру транскордонної співпраці. Ступінь здійснення регіональної політики між урядами двох держав регламентується Договором «Про співпрацю прикордонних областей України і Російської Федерації» від 27 січня 1995 р. Також підписана і діє Угода «Про співпрацю і взаємодію у прикордонних питаннях» (з прийнятими до неї в подальшому доповненнями та змінами) [1, с. 303–306, 316–319].

Інституційні засади двосторонніх взаємин України та Росії, які безпосередньо залежать від представників центральної влади, мають дещо інші критерії та відрізняються від правової позиції. Але вони суттєво впливають на політичну модернізацію в Україні та Росії.

Контекст українсько-російських відносин на сьогодні в публічному полі пов'язаний з дискусією навколо ідеї про створення в перспективі (до 2020 р.) союзної держави з України, Росії та Білорусі з центром у Києві. Ініціатором таких тенденцій у визначенні формату відносин між Україною та РФ поки що виступає депутат Державної думи Російської Федерації Є. Федоров. Утім, на сьогодні офіційних заяв з української сторони у цьому питанні немає. Оприлюднені лише публічні заперечення щодо можливості союзного об'єднання трьох держав.

Окрім інтеграційного курсу на пострадянському просторі, для України і Росії важливим є євроінтеграційний вектор. Динамічний процес європейської інтеграції по-різному сприймається Києвом і Москвою. Метою української політики є повномасштабна інтеграція в Європу. Росія ж ставить за мету співпрацю з Європою як з іншим центром впливу. З позиції РФ, Україна і Росія повинні просуватися до Європи одночасно. Інтеграційні процеси серед держав пострадянського простору мають свою відчутну специфіку, пов'язану з трансформацією їх економічних моделей та пошуками власних шляхів адаптації до світової політичної системи, вливання в цілісний геополітичний простір. Все це вказує на тривалість модернізаційних процесів, причому на рівні внутрішньої і зовнішньої політики як в минулому, так і в майбутньому.

Загалом, правові аспекти і політичні мотиви взаємодії спираються на договірні засади, становлять межу домовленостей на дипломатичному рівні. Для розуміння цих меж потрібно вивчати угоди про співпрацю, комюніке про переговори між делегаціями, протоколи про співробітництво і координацію діяльності та інші документи, які описують систему міждержавних відносин України та Росії, визначають відповідність задокументованого практичним реаліям. Достатньо аргументів для дискусії довкола взаємин між Україною та Росією вміщено в рамки інтеграційної політики України. Всупереч існуючим на сьогоднішній день твердженням про те, що інтеграція України спрямована на європейський вимір, констатуємо, що комплексний інтеграційний курс значною мірою залежить від двох чинників: вироблення стабільного паритетного діалогу у

взаєминах з державами колишнього СРСР і розвитку механізмів інтеграції з європейською спільнотою. Вказані фактори мають реалізовуватися за схемою сталого і конвергентного, а не паралельного чи конфронтаційного руху. Домовленості про співпрацю, визначені в межах Співдружності, не можуть розглядатися як питання політичної взаємодії (як це відбувається). Це лише поле правової, дипломатичної, взаємовигідної співпраці. Якщо таку ситуацію припустити і допустити, потрібно юридично виписати модель під політичні домовленості. Укладення угод між Україною і Російською Федерацією за межами СНД розглядаємо як напрям розширення двосторонньої співпраці, реалізацію одного з векторів зовнішньої політики двох прикордонних країн.

Загалом, забезпечення зовнішньої політики держави здійснюється органами влади у спосіб, передбачений законодавчою базою України і РФ та відповідно до укладених і ратифікованих міжнародних договорів. Додатково вивчення та регулювання основних засад українсько-російських взаємин покладається на спеціально створені при органах державної влади комітети та департаменти, дипломатичні корпуси і науково-експертні управління [14]. Слід зазначити, що механізми визначення міждержавної політики мають правовий характер. Натомість механізми регулювання включають предмет доцільності. Також важливо враховувати, що будь-які договірні засади не вказують на ресурс, який може забезпечити повну чи часткову реалізацію домовленостей на міждержавному рівні. Визначаючи основний концепт відносин, потрібно правильно охарактеризувати акценти, які формулюють стратегію та відповідають пріоритетам держав. На перший погляд зрозуміло, що з позиції України вище будуть ставитися пріоритети нашої держави, російська сторона буде визначати основними власні інтереси. Втім, саме такий підхід, власне, деформує систему двосторонніх партнерських відносин, зводячи нанівець їх паритетність. Логіка такої взаємодії визначається тим, що кожна інтеграційна політика містить мотиваційний елемент (якщо не декілька). При цьому подібний формат відносин абсолютно виправдовує політику в середині держави, особливо в умовах постійних змін та

пошуків шляху політичної доцільності та правової аргументації.

Підсумовуючи матеріал, відзначимо, що фактор політичної модернізації в середині держави пов'язаний з міжнародним рівнем відносин. Правові та інституційні механізми в цьому контексті часто межують з комплексом умовних або цілеспрямовано обумовлених джерел регулювання влади. При цьому формат взаємин між Україною і Росією за різних сфер їх забезпечення (суспільно-політична, соціально-економічна, культурна, релігійна, військова тощо; стосуються державного сектора чи приватного сегмента) залишається майже незмінним. Слід враховувати, що таким чином формується сама система відносин, інститут держави, рівень демократичності та ступінь розвитку громадянського суспільства, яка поєднує рівень регіональної політики та державно-правової сфери і визначає процеси модернізації протягом двадцятиріччя незалежності України.

1. Україна – Росія. 1990–2000 рр.: Документи та матеріали / Ред. О.Г. Пазюк; Відповідальний за випуск Т.А. Яскажук. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 775 с.

2. 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.

3. Ткаченко В. Співдружність незалежних держав та національні інтереси України / Володимир Ткаченко. – К.: Ін-т громад. сусп., 1998. – 100 с.

4. Українсько-російські відносини: злети та падіння. – К.: Знання, 2007. – 24 с.

5. Чекаленко Л.Д. Країни СНД в політиці України // Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України. – К.: Либідь, 2006. – С. 481–553.

6. Юценко не верит в СНГ// <http://www.podrobnosti.ua>

7. Антология мировой политической мысли. В 5 т. / [Нац. общ.-науч. фонд, Акад. полит. науки; руководитель проекта Г.Ю.Семигин и др.]. – М.: Мысль, 1997. – Т.5: Политические документы. – 766 с.

8. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 1969 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/>

9. 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/>

10. Заява Верховної Ради України з приводу укладення Україною Угоди про Співдружність незалежних держав // <http://www.uz.gov.ua/>

11. 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/>

12. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Велес, 2011. – 48 с.

13. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України», № 37 від 02.07.1993 р. // <http://www.rada.gov.ua/>

14. Указ Президента України «Про оновлення складу Української частини Українсько-Російської міждержавної комісії» // <http://www.president.gov.ua/>

15. Федеральный Закон «О международных договорах Российской Федерации», Принят Государственной Думой 16.07.1995 г., № 101-ФЗ // <http://wbase.duma.gov.ru/>