

## ПРОБЛЕМИ НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ ЧЛЕНСТВА У НАТО ЗА АКТАМИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника,  
м. Івано-Франківськ

Набуття Україною членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), прагнення стати частиною найбільш дієвої системи колективної безпеки і розділити спільну відповідальність за спільний простір – стратегічний національний пріоритет держави, засіб гарантування її суверенітету та територіальної цілісності.

Поза гострим протистоянням політичних сил, неоднозначним сприйняттям євроатлантичного курсу загалом громадян, органи державної влади та місцевого самоврядування системно, проте з різною ефективністю здійснюють комплекс заходів з метою поглиблення співробітництва із структурами НАТО, створення стабільної проєвропейської та проєвроатлантичної більшості в українському суспільстві.

Ключову роль у координації зусиль владних інституцій відіграє Кабінет Міністрів України, який за чинною Конституцією України є “вищим органом у системі органів виконавчої влади” (частина перша статті 113) [3]. До основних завдань Кабінету Міністрів України, визначених Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, зокрема, належить “забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України” (пункт 1 частини першої статті 2) [2]. Окремі узагальнення щодо діяльності Кабінету Міністрів України з євроатлантичної інтеграції зустрічаємо в окремих урядових нормативно-правових актах, виступах керівників та членів Уряду, Президента України, народних депутатів України. Наукове ж осмислення цієї діяльності носить здебільшого фрагментарний, ілюстративний характер, а тому дослідження означеної теми видається науково і практично значимим.

Метою статті є аналіз стану й вагомості правового регулювання проблем набуття Україною членства у НАТО підзаконними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України.

Здійснений пошук дає підстави виділити більше сотні таких актів Кабінету Міністрів України, які були прийняті впродовж 1993-2009 рр.. Чинний Закон України “Про Кабінет Міністрів України” називає два види обов’язкових до виконання урядових актів: 1) нормативного характеру у формі постанов і 2) з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які видаються у формі розпоряджень (стаття 52) [2]. За прийнятою видовою класифікацією вони є підзаконними нормативно-правовими актами. Складовою їх частиною можуть бути: правила, порядок, регламент, статут, положення, інструкція, які мають однакову юридичну силу з нормативно-правовими актами, що їх затверджують. Серед досліджуваних – прийняті Кабінетом Міністрів України Програми діяльності, постанови і розпорядження, директиви, угоди, меморандуми, заяви; затверджені ним державні програми, концепції та стратегії, типові положення, плани, зокрема й законопроектних робіт, заходи, паспорти, порядки, переліки тощо. Найбільше їх прийнято у 1997, 2004-2006 і 2008 роках.

За сферами правового регулювання, відповідно до предмету дослідження аналізовані акти систематизуємо таким чином:

- встановлення та розвиток ділового співробітництва із Альянсом загалом та його окремими структурами;
- підтримка миротворчих операцій НАТО;
- забезпечення проведення спільних військових навчань;
- інформування громадян з питань євроатлантичної інтеграції;
- координація та контроль діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій по виконанню державних програм.

Назвемо окремі конкретні приклади відображення цих проблем у нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України\*. Їх прийняття зумовлено як внутрішніми так і зовнішніми

---

\* З огляду на вимоги щодо обмеження обсягу статті та чисельність аналізованих актів КМ подаємо їх опис у тексті. Опубліковані вони здебільшого у загальнодержавних виданнях “Офіційний вісник України”,

чинниками. До перших віднесемо норми законодавства України з питань євроатлантичної інтеграції, аналіз якого є предметом окремого дослідження. Серед других – чисельні документи структур НАТО щодо України. Засадничими є вимоги “Північноатлантичного договору” – міжнародно-правового акту який підписано 4 квітня 1949 року у м. Вашингтоні. Стаття 10 зокрема передбачає, що “Сторони можуть за одностайною згодою запросити приєднатися до цього Договору будь-яку іншу європейську державу, здатну втілювати у життя принципи цього Договору і сприяти безпеці у Північноатлантичному регіоні. Будь-яка запрошена таким чином держава може стати Стороною у цьому Договорі шляхом передачі свого документа про приєднання на збереження урядові Сполучених Штатів Америки” [4].

Виходячи із вимог Договору, з огляду на нинішній стан співробітництва України з НАТО, зауважимо, що досягнення одностайної згоди усіх членів Північноатлантичного альянсу щодо надання Україні офіційного запрошення приєднатися до цього Договору є невизначеним у часі. Отримання такого запрошення можливе лише після виконання Україною всіх необхідних для цього процедур у відносинах з Альянсом, в тому числі досягнення критеріїв членства України в НАТО, передбачених Указом Президента України від 27 грудня 2005 р. № 1861 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 р. “Про невідкладні заходи щодо дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)”.

Конкретні кроки щодо досягнення таких критеріїв розкривається через вивчення низки актів Кабінету Міністрів України. Найважливішими є двосторонні документи. Першим серед них назвемо “Угоду про безпеку між Урядом України і Організацією Північноатлантичного Договору”, підписану ще 13 березня 1995 р.

Ще 5 травня 1997 р. Кабінет Міністрів України видав розпорядження за № 248-р “Про заходи щодо заснування в Україні Центру інформації та документації НАТО”. Реальністю заснування такого Центру стало тільки сьогодні після прийняття Верховною Радою України 18 лютого 2009 року Закону України за № 1001-VI “Про ратифікацію Додаткового протоколу до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) щодо заснування Центру інформації та документації НАТО в Україні”.

Прикладом підтримки миротворчих операцій НАТО є одне із його останніх розпоряджень “Про підписання Угоди (у формі обміну листами) між Кабінетом Міністрів України та Організацією Північноатлантичного договору стосовного транзитного перевезення територією України вантажів для забезпечення операції Міжнародних сил сприяння безпеці (МССБ) на території Ісламської Республіки Афганістан” від 25 березня 2009 р. за № 317-р. Йому передував ратифікований Верховною Радою України “Меморандум про взаємопорозуміння між Кабінетом Міністрів України і Верховним Головнокомандуванням Об’єднаних Збройних Сил НАТО з питань трансформації та Верховним Головнокомандуванням Об’єднаних Збройних Сил НАТО в Європі щодо використання стратегічної транспортної авіації України в операціях та навчаннях НАТО”, підписаний 7 червня 2004 р.

Особливе значення має, підписаний ще 9 липня 2002 р., “Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України та штабом Верховного головнокомандувача збройних сил НАТО на Атлантиці та штабом Верховного головнокомандувача об’єднаних збройних сил НАТО в Європі щодо забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України”.

Координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій щодо євроатлантичної інтеграції здійснюється, насамперед, через затвердження чисельних відповідних державних програм і планів та контролю за їх виконанням. Серед проблем набуття членства України в НАТО в актах Кабінету Міністрів України чимало уваги приділено необхідності проведення із цією метою всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Загалом міркування щодо обов’язковості та реальності проведення такого референдуму нами опубліковані [1]. Тут же акцентуємо, що поза риторикою окремих урядовців про доцільність проведення референдуму щодо вступу до Організації Північноатлантичного договору, ці питання знайшли

однозначну відповідь у документах Кабінету Міністрів України. Так, “Планом заходів щодо виконання у 2004 році Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки”, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2004 р. за № 395-р Держкомтелерадіо доручалось кожного півріччя проведення “інтерактивного голосування глядачів телепрограм з євроатлантичної інтеграції “Чи підете ви на референдум щодо членства України в НАТО?” (абзац другий пункту 19). Таке ж доручення збережено і у відповідному плані на 2005 рік (пункт 45), затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р., № 963-р.

Результати проведеного у наступному 2006 році моніторингу використані авторами схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. за № 960-р нової “Концепції Державної цільової програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки”. Для обґрунтування необхідності цілеспрямованого, об’єктивного, системного та послідовного інформування про НАТО всіх державних і громадських інститутів, використані наступні дані: “проведені дослідження у розрізі окремих соціальних груп щодо перспектив вступу України до НАТО та визначення особливостей формування громадської думки за результатами моніторингу різних категорій засобів масової інформації (конвент-аналіз загальноукраїнської, обласної, регіональної, районної преси, а також програм місцевих теле-, радіоканалів), експертного опитування (861 експерт) та масового опитування (2015 осіб) показали, що потенціал прихильників вступу до НАТО становить 30,9 відсотка, готові проголосувати на референдумі – 24,2 та поки що не готові прийняти остаточне рішення, хоча все ж таки підтримують євроатлантичну інтеграцію, 6,7 відсотка українців”.

Вважаємо, що за такого рівня підтримки громадянами ідеї набуття Україною членства в НАТО (за даними соціологів така тенденція у 2008-2009 рр. практично не змінюється), за відсутності єдиного підходу українських політиків до цього питання, проведення дочасно владою всеукраїнського референдуму, навіть за народною ініціативою може дискредитувати інтеграційний процес в Україні, віддалити євроатлантичні перспективи нашої країни на невизначений термін.

Тому закономірно, що “проведення широкомасштабних інформаційних кампаній з урахуванням досвіду держав - кандидатів на вступ до ЄС, зокрема щодо підготовки їх населення до участі в референдумах про вступ до ЄС” – визначено одним із трьох можливих варіантів досягнення мети “Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 р. за № 594. Метою ж Програми є “подальше підвищення рівня поінформованості громадськості з питань європейської інтеграції України для створення стабільної просвропейської більшості в українському суспільстві”. Проведення широкомасштабних інформаційних кампаній повинно вестись не тільки щодо переваг євростандартів, слід розповідати і про проблеми Альянсу, шляхів набуття членства в ньому та перешкод, що виникають.

Такий підхід відповідає засадничим цілям діяльності Уряду. У підписаному Прем’єр-міністром Ю. Єхануровим 3 серпня 2006 р. “Універсалі національної єдності” проголошено про “вирішення питання щодо вступу до НАТО за наслідками референдуму, який проводиться після виконання Україною усіх необхідних для цього процедур” (пункт 27) [7]. Це задекларовано і у Програмі діяльності очолюваного Прем’єр-міністром Ю.В. Тимошенко Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. Зокрема. у розділі “Україна і світ” стверджується, що “пріоритетами є завершення процесу набуття Україною членства в СОТ, завершення переговорів з ЄС щодо нової посиленої угоди, якою передбачатиметься, зокрема створення поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС, а також розширення співробітництва з НАТО. Ухвалення рішення про вступ України в НАТО за наслідками всеукраїнського референдуму” (абзац четвертий розділу IV) [6]. Прикладом реалізації такого підходу очевидно можна розглядати і прийняту Верховною Радою України 6 березня 2008 р. постанову з цього питання, за якою “рішення щодо міжнародного договору про вступ України до НАТО приймається лише за наслідками всеукраїнського референдуму, який може проводитися за народною ініціативою” [5]. Це засвідчує, що переважна більшість суб’єктів політичного процесу погоджується, що здійснення зовнішньополітичного

вибору можливе лише із застосуванням конституційного інституту референдуму тобто формування національної позиції щодо Європейського Союзу та НАТО, інтеграція України до будь-якої системи відбуватиметься тільки за рішенням громадян виключно через механізм проведення загальнонаціонального референдуму.

Підвищенню ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування по формуванню позитивного ставлення громадян до НАТО покликана сприяти і реалізація “Державної програми цільової підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. за № 974. Така ж програма діяла у 2004-2007 роках, щорічно приймалися постанови Уряду України про її виконання у поточному році.

Фінансування заходів з євроатлантичної інтеграції передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. за № 312 “Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення двостороннього співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями”. Аналогічні постанови приймалися і у попередні роки.

Отже, аналіз названих та інших підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, за всієї їх важливості для набуття Україною членства в НАТО, дає підстави твердити про те, що українським Урядом докладається чимало зусиль щодо реалізації євроатлантичної спрямованості зовнішньополітичного курсу України. Проте є і певні прогалини та проблеми у правовому регулюванні цього процесу. Прийняття досліджуваних актів Кабінету Міністрів України часто має ситуативний характер, типовим є дублювання одних і тих же заходів, перенесення термінів їх виконання з року в рік. Визначаючи певну виправданість такого стану, вважаємо, що це – часто показник неефективності дій органів державної влади і місцевого самоврядування.

1. Див.: Дерев'яно С.М. Всеукраїнський референдум про вступ України до НАТО: обов'язковість та реальність проведення // Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Випуск перший (спеціальний випуск) / За заг. ред. Олега Білоуса. – Івано-Франківськ: “Гостинець”, 2008. – С. 34-41.

2. Закон України “Про Кабінет Міністрів України”: Прийнятий 16 травня 2008 року, № 279-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141; остання редакція від 25.06. 2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

4. Північноатлантичний договір: Підписаний 4 квітня 1949 р. у м. Вашингтон, округ Колумбія, США. Вступив у силу 24 серпня 1949 р. // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950\\_008](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950_008).

5. Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО): Постанова Верховної Ради України від 6 березня 2008 р., № 126-VI // Голос України. – 2008. – 12 березня.

6. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”: Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=14-2008-%EF&p=1226638063073817>.

7. Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 145. – 5 серп.

The article is devoted to the analysis of the problems of acquiring the membership in the NATO by Ukraine in the acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; the peculiarities of these subordinate legislative acts and their significance for the normative insurance of the country's Euro-Atlantic policy are determined.