

4.7. Вплив євроатлантичного вектора на вдосконалення українського законодавства

Протягом 1991–1999 рр. НАТО дотримувалася концепції «широкого підходу до безпеки», в якій військовий фактор колективної безпеки мав доповнюватися посиленням діалогу та співпраці з постсоціалістичними країнами Європи. Після запровадження ініціативи НАТО «Партнерство заради миру» (1994 р.) [128] участь у цьому механізмі співпраці стала розглядатися як елемент підготовки до можливого членства в Альянсі. В Дослідженні з розширення НАТО, яке є одним з основних документів Альянсу з питань членства, стверджувалося, що «Партнерство заради миру» може підготувати зацікавлених партнерів до переваг і обов'язків можливого членства в НАТО (пп. 4 ч. В Гл. 1). У цьому документі (ч. С гл. 3 «ПЗМ у підготовці до членства») йшлося про значення, яке може мати участь у «Партнерстві заради миру», для набуття членства в НАТО.

У подальших документах НАТО положення Дослідження були розширені, визначені два етапи підготовки учасників «Партнерства заради миру» до їх можливого включення до складу Альянсу: етап Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань членства та відповідних реформ, що готував державу до другого етапу – Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ). Обидва документи не створюють для НАТО зобов'язання прийняти державу до своїх лав та будуються на принципі самоідентифікації (держави сама обирає заходи, які слід виконувати із набору запропонованих, і час, протягом якого вона буде їх здійснювати).

Оскільки Україна виявила прагнення до набуття членства, то в 2005 р. на рівні Комісії Україна-НАТО було прийнято рішення розпочати Інтенсифікований діалог. На Бухарестському саміті НАТО (2008 р.) Північноатлантична рада підтвердила початок інтенсивних контактів НАТО з метою вирішення питань, що залишалися в контексті заявки України на надання ПДЧ. Водночас у п. 23 декларації саміту було обіцяно, що Україна в майбутньому стане членом НАТО [129].

Згідно з Декларацією 2009 р. Комісії Україна-НАТО надавалася провідна роль у поглибленні постійного політичного діалогу та співробітництва між НАТО і Україною й сприятиме зусиллям України, спрямованим на продовження політичних, економічних та оборонних реформ у контексті її євроатлантичних прагнень, метою яких є членство в НАТО. Декларація 2009 р. передбачала розробку Україною Річних національних програм, що мали сприяти продовженню реформ в Україні відповідно до рішення засі-

дання міністрів закордонних справ Альянсу 3 грудня 2008 р. Йдеться про п. 18-19 Заключного комюніке засідання Північноатлантичної ради на рівні міністрів закордонних справ від 3 грудня 2008 р., у якому й були викладені положення, відображені в Декларації 2009 р., а також положення про те, що національні програми щорічно переглядатимуться союзниками [130].

Успіхи України у 2005–2008 рр. не вплинули на вирішення питання про набуття членства в НАТО. Україна не отримала запрошення до Плану дій щодо членства і після відмови України від політики позаблоковості в грудні 2014 р. [131].

Скасування позаблокового статусу, яке було визначено як необхідна передумова для створення «нових ефективних механізмів захисту незалежності, суверенітету і територіальної цілісності держави» [132], було доповнене визнанням на конституційному рівні членства в ЄС і НАТО в якості стратегічного курсу зовнішньої політики України [133]. Ці кроки свідчили про тверду відмову України від політики багатовекторності в зовнішньополітичних відносинах та поступове досягнення політичного консенсусу з даного питання.

Значення цих законодавчих змін полягає також у тому, що вони стали правовою підставою для здійснення заходів, пов'язаних з можливим набуттям членства в Альянсі. Адже до їх прийняття реформи щодо членства базувалися на Хартії 1997 р. та Декларації 2009 р., які не є міжнародними договорами, а також на документах, прийнятих НАТО (наприклад, декларації Бухарестського саміту, прийнятої Північноатлантичною радою на рівні глав держав і урядів 3 квітня 2008 р.) і рішеннях засідань Комісії Україна-НАТО. Внутрішньонаціональну правову основу здійснення в Україні реформ, пов'язаних з набуттям членства в НАТО, становили підзаконні нормативно-правові акти України. Зокрема, Річна національна програма співробітництва Україна-НАТО на 2015 р. [134] ґрунтувалася на Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 р., положення якої не мають обов'язкової юридичної сили, а також на таких підзаконних нормативно-правових актах, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.) [135] і Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2014 р. [136]. Однак зазначені закони змінили цю ситуацію, й ці зміни можна прослідкувати вже на прикладі визначень робочих національних програм різних років. Так, Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО на 2018 р. визначалася як системний стратегічний документ у сфері євроатлантичної інтеграції України, реформування Сектора безпеки і оборони України відповідно до стандартів і рекомендацій Альянсу [137]. Натомість Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО на 2019 р. визначає правовою основою для здійснення реформ в Україні не стандарти і рекомендації Альянсу, а Конституцію України, а сама програма розглядається як системний документ, який містить опис реформ за відпо-

4.7. Вплив євроатлантичного вектора на вдосконалення українського законодавства

відними напрямками, визначає їх стратегічну мету, цілі, пріоритетні завдання і заходи, необхідні для забезпечення ефективної планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору [138].

Нині Альянс лише підтверджує домовленості, досягнуті в ході Бухарестського саміту 2008 р., та констатує прагнення України стати його членом, що згідно з практикою НАТО є підставою проведення Інтенсифікованого діалогу з питань членства в НАТО і відповідних реформ. Таким чином, поки що Річні національні програми продовжують визначати конкретні заходи з реформування, які вживатимуться Україною для набуття членства в НАТО, і це, в свою чергу, обумовлює необхідність докладніше вивчити юридичну природу цих програм.

У вступній частині Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО на 2019 р. дане чітке визначення цього нормативно-правового акту, а саме: «Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО на 2019 рік є системним документом, який містить опис реформ за відповідними напрямками, визначає їх стратегічну мету, цілі, пріоритетні завдання і заходи, необхідні для забезпечення ефективної планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору» [138].

Річні національні програми розробляються Кабінетом Міністрів України та затверджуються указами Президента України. Їх опрацювання здійснюється згідно з Положенням про розроблення річних національних програм під егідою Комісії Україна-НАТО та оцінювання результатів їх виконання 2018 р. (далі Положення КМУ) [139]. Річні програми (принаймні ті, що були прийняті після 2014 р.), окрім вступної частини, складаються з 5 розділів (політичні та економічні питання; оборонні та військові питання; ресурсні питання; питання безпеки; правові питання), що відповідає розділам Плану дій з підготовки до членства в НАТО [140]. В Річній національній програмі під егідою Комісії Україна-НАТО на 2019 р. (далі РНП-2019) у кожному розділі ставиться стратегічна мета (їх може бути декілька), на основі якої формулюються оперативні цілі та пріоритетні завдання. Щодо кожної оперативної цілі сформульовані результати, які мають бути досягнуті до кінця 2020 р. Окрім основного тексту програми, РНП-2019 включає ще три документи: Пріоритетні завдання та заходи Річної національної програми (далі – Пріоритетні завдання), Індикатори виконання/показники ефективності реалізації Річної національної програми (далі – Індикатори), Орієнтовний план заходів у рамках Комісії Україна-НАТО на 2019 р. При цьому, згідно з Положенням КМУ, перші два документи є невід’ємними складовими РНП.

Загалом РНП-2019 є розгорнутим нормативно-правовим актом, який уперше визначає чіткі стратегічні цілі, мету та пріоритетні завдання і заходи для досягнення цих цілей. Раніше всім РНП бракувало стратегічного бачення. Однак уряд активно працював над тим, щоб цю програму «перевести з формату переліку заходів між різними державними інституціями, агентствами та НАТО в серйознішу і практичнішу площину» [141].

Для ілюстрації того, як побудована РНП-2019 і які у зв'язку з цим існують недоліки, можемо навести такий приклад: перша стратегічна ціль, визначена Розділом I цієї Програми, полягає у досягненні відповідності критеріям, нормам і принципам НАТО і ЄС у соціально-політичній сфері. Вона має бути здійснена, зокрема, шляхом реалізації оперативної цілі 1.1.1. «Система запобігання та протидії корупції», для чого в Пріоритетних завданнях передбачена імплементація принципів Програми НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій (далі Програма ВІ). При цьому в Річній програмі на 2019 р. жодних ідентифікаційних ознак Програми ВІ (приміром, рік її підготовки) не вказано.

Вперше робота НАТО у сфері боротьби із корупцією була ініційована на Стамбульському саміті НАТО 2004 р. Ця ініціатива дістала відображення у «Плані дій партнерства з розбудови оборонних інститутів» 2004 р. Даний план мав поширюватися тільки на учасників «Партнерства заради миру». Для його виконання у 2007 р. НАТО було впроваджено Ініціативу розбудови цілісності, чи Ініціативу розбудови доброчесності, відому в Україні ще під назвою Програма розбудови доброчесності (у звіті МС НАТО, підготовленому до Саміту НАТО 2012 року в Чикаго, назву «Ініціатива» було замінено на «Програму»). Згодом, у 2012 р., Північноатлантичною радою було ухвалено План НАТО щодо освіти та підготовки з виховання доброчесності, який сприяв впровадженню основ виховання доброчесності в заходи НАТО з освіти та підготовки. І це стало одним з основних інструментів Організації із впровадження основ доброчесності на національний рівень. Враховуючи досвід виконання цих нормативних актів, Альянс у 2016 р. запровадив Політику з виховання доброчесності, яка вже мала бути впровадженою в основні завдання НАТО: колективну оборону, врегулювання криз, безпеку через співпрацю (у зв'язку із чим її було поширено й на інших партнерів НАТО). Для реалізації цієї Політики наприкінці 2016 р. було розроблено спеціальний План дій, що мав враховувати положення Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325, яка стосується ролі жінок у підтриманні миру, миротворчості та постконфліктного відновлення. В цілому посил названих документів можна охарактеризувати так: на національному рівні необхідно досягти впровадження основ доброчесності (тобто боротьбу з корупцією та запобігання їй, демократич-

4.7. Вплив євроатлантичного вектора на вдосконалення українського законодавства

ний контроль за установами сфери оборони, прозорість та підзвітність їх діяльності тощо) в роботу національних інститутів оборонного та пов'язаного з ним безпекового сектора (наприклад, шляхом оцінювання корупційних ризиків та їх усунення) і їх працівників (приміром, шляхом проходження ними відповідного навчання). Для реалізації цього та інших завдань (адже НАТО запроваджує основи доброчесності й у свою діяльність), держави повинні: постійно розробляти та оновлювати національну політику, доктрини та програми підготовки у сфері виховання доброчесності; включати основи доброчесності до національних стратегій та заходів у сфері публічної дипломатії; обмінюватися досвідом у цій сфері; виконувати вимоги інших міжнародних організацій, що працюють у сфері боротьби з корупцією; підтримувати засоби масової інформації.

Взагалі розробка Програми в рамках НАТО обумовлена тим, що держави-члени Альянсу сприймають корупцію як виклик безпеці, а прозорі й підзвітні оборонні структури, над якими встановлено демократичний контроль, – як такі, що мають основоположне значення для стабільності в євроатлантичному регіоні й є принципово важливими для міжнародної співпраці у сфері безпеки. Підготовка заходів у даному напрямку розпочалася в 2004 р. із залученням різних інституцій Альянсу й триває дотепер. З цією метою в рамках НАТО було започатковано низку програм, створено Трастові фонди та розроблено серію актів з питань доброчесності в оборонній сфері [142], для виконання яких держави-партнери НАТО, в свою чергу, запроваджують на національних рівнях низку заходів (наприклад, проведення кожною державою самооцінки доброчесності та підвищення рівня знань працівників оборонного сектора про основи доброчесності) [143].

У Пріоритетних завданнях РНП-2019 Україна передбачила тільки три заходи, пов'язані із Програмою ВІ: один із них стосується освіти, другий – подальшого впровадження в діяльність Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) системи внутрішнього контролю та системи управління ризиками, які ґрунтуються на принципах Програми ВІ, із залученням консультативно-дорадчої та/або матеріально-технічної допомоги НАТО, без уточнення характеру застосовуваних заходів та нормативної основи їх здійснення, віддавши це питання, ймовірно, на розсуд керівників відповідних установ. Це зовсім не означає, що названий захід не виконується [144], однак його формулювання вказує на те, що Річні програми мають рамковий характер. Відтак їх неможливо виконати без прийняття додаткових нормативно-правових актів, що конкретизуватимуть здійснювані заходи. До того ж розробники цих актів мають добре розумітися на тенденціях і процесах, що відбуваються в рамках НАТО. Третій захід стосується законодавчої сфери, оскільки передбачає підготовку Дорожньої карти Україна-НАТО на 2019 р. зі здійснення заходів Програми ВІ та забезпечення її виконання. У зв'язку з цим доцільно звернути увагу на низку проблем.

По-перше, у Пріоритетних завданнях РНП-2019 йдеться про Дорожню карту на 2019 р., однак строк виконання пов'язаних із нею завдань становить власне 2019 р., хоча доречніше було б визначити, що вона має бути розроблена протягом кількох перших місяців 2019 р. По-друге, у РНП на 2015 р. [134], 2016 р. [145], 2017 р. [146] та на 2018 р. [147] теж передбачалася підготовка дорожніх карт на відповідні роки. Однак у Програмах не було показано, чим дорожні карти різних років мали відрізнятися. Наприклад, у РНП на 2017 р. [148] зазначено, що «Україна продовжуватиме брати участь у Програмі НАТО з розбудови цілісності, прозорості, доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій» (Програма VI)». Відтак виникає запитання: якщо у 2017 р. Україна продовжувала брати участь у Програмі VI, то чому ж тільки в 2019 р. передбачено імплементацію принципів цієї Програми у роботу оборонних і безпекових відомств? [149]. Тим більше, що заходом, спрямованим на реалізацію цього пріоритетного завдання, є підготовка Дорожньої карти із здійснення заходів Програми VI, а не з імплементації її принципів. Додамо, що в РНП на 2018 р. [137] також в якості пріоритетного завдання на цей рік передбачалося забезпечення здійснення заходів за Програмою VI.

Окрім названих, виникають інші питання, пов'язані з реалізацією в Україні започаткованої НАТО концепції доброчесності: які заходи включалися до Річних програм для виконання Україною Політики НАТО з виховання доброчесності від 2016 р. [150] та розробленого у тому ж році для реалізації її положень Плану дій? Адже згадана Політика НАТО 2016 р. передбачає заходи, які повинні вживати держави-партнери, зокрема: продовжувати, на добровільних засадах, розробляти та оновлювати національну політику, доктрини та програми підготовки у сфері виховання доброчесності (п. 7.4); обмінюватися, на добровільних засадах, здобутим досвідом та передовою практикою в межах Програми НАТО з виховання доброчесності та передбачених нею заходів (п. 7.5); сприяти місцевій участі та посиленню індивідуального й інституційного потенціалу (п. 7.6); включати основи доброчесності до національних стратегій та заходів у сфері публічної дипломатії (п. 15) тощо. Аналіз Робочих програм на 2017–2019 рр. показав, що в них чітко не виокремлюються заходи, спрямовані на виконання зазначених документів.

Водночас всі названі недоліки не означають, що Річні програми не виконуються. Однак результати виконання цих Програм також часто викликають питання. Адже під час зустрічі із заступником помічника Генерального секретаря НАТО з операцій Д. Перішем на початку 2019 р. віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України І. Климпуш-Цинцадзе запевняла, що «пріоритетним завданням у контексті реалізації Програми VI на 2019 рік стане завершення у травні-червні другого етапу третьої самооцінки національних структур Сектора

безпеки й оборони. За підсумками цього заходу ми очікуємо звіт від НАТО», який буде обговорений під час засідання Комісії Україна-НАТО [151].

Однак, як з'ясувалося, в РНП-2019 та в її Пріоритетних завданнях взагалі не йшлося про продовження проведення самооцінки. Про неї йшлося в попередніх Річних програмах, однак без вказівки на якісь етапи її проведення, хоча від програмного документа очікують якраз цього. Так, у Річній програмі на 2017 р. говорилося про те, що Україна продовжуватиме виконувати рекомендації НАТО стосовно організації та проведення самооцінки складових Сектора безпеки і оборони України на предмет виявлення корупційних ризиків в управлінській діяльності та ресурсному менеджменті, й це визнавалося основним завданням антикорупційної реформи (без вказівки на очікувані строки виконання й без закріплення відповідного завдання в Пріоритетних заходах Річної програми на 2017 р.). У свою чергу, в Річній програмі на 2018 р. пріоритетним завданням на рік було визнано вже імплементацію рекомендацій НАТО за результатами проведеної у 2017 р. самооцінки. Однак у заяві І. Климпуш-Цинцадзе йшлося про завершення в 2019 р. «другого етапу третьої самооцінки». Отже, ця невизначеність створює враження, що уряд України не відслідковує ті процеси, що проходять у державі у зв'язку з реалізацією її прагнення набути членство в НАТО. Річна програма вочевидь має складатися більш послідовно й чітко відображати всі етапи проходження відповідних реформ.

Повертаючись до результатів виконання РНП, маємо сказати про те, що про них згадується і в «Білих книгах», які щорічно готуються Міністерством оборони України. Так, у «Білій книзі 2018 р. Збройні Сили України» йдеться про результати виконання Міністерством РНП на 2018 р. по таких напрямках, як вдосконалення внутрішнього контролю в ЗСУ, запобігання і виявлення корупції, підвищення кваліфікації працівників у цій сфері. Окремо підкреслено, що «в 2018 р. Міністерство оборони у рамках завдань, визначених Річною національною програмою Україна-НАТО, виконувало заходи, спрямовані на подальше вдосконалення внутрішнього контролю та управління ризиками, а також реалізацію положень законодавства України щодо підвищення ефективності ресурсного менеджменту та посилення контролю за використанням оборонних ресурсів» [152].

Оцінюючи результати виконання РНП, зазначимо, що окремі з них є очевидними для кожного громадянина й без додаткового вивчення матеріалів Кабінету Міністрів України чи інших центральних органів виконавчої влади. Такими є, наприклад, зміни до законодавства України та системи органів влади. Зокрема, в 2014 р. в Україні було прийнято низку так званих антикорупційних законів («Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції»).

І хоча в Річних програмах безпосередньо не передбачалася розробка їх проєктів чи забезпечення супроводження у Верховній Раді України, однак зрозуміло, що прийняття даних законів відповідає духу тих реформ, які очікуються від держави, котра претендує на членство в НАТО. В свою чергу, ці закони обумовили внесення до РНП на 2015 р. конкретного завдання в інституційній сфері – забезпечити функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу. Як відомо, ці органи були створені й нині функціонують, щоправда, не без проблем із розмежуванням компетенції НАБУ, ДБР та Генеральної прокуратури України. Ця обставина суттєво вплинула на їх роботу та є додатковою вказівкою на необхідність більш ретельної розробки РНП і заходів щодо їх виконання.

Подальший розвиток антикорупційної інституційної системи передбачався РНП на 2017 р. У ній, зокрема, в якості пріоритетного завдання на рік визначено створення Вищого антикорупційного суду, який було створено лише в 2019 р. Водночас у заяві за підсумками зустрічі Україна-НАТО на найвищому рівні (Брюссель, 2018 р.) [153], було схвалено прогрес, досягнутий Україною в проведенні реформ, зокрема завдяки прийняттю законів «Про Вищий антикорупційний суд» і «Про національну безпеку України».

Отже, зміст РНП та їх виконання викликає багато зауважень. Можна виділити низку інших недоліків, характерних для цих програм і процесу їх розробки, які вказують на більш серйозні проблеми: *непрозорість та непослідовність процесу реформування*, у зв'язку з реалізацією прагнення України набути членство в НАТО, *недостатнє осмислення сутності* тих заходів, яких треба вжити, аби відповідати стандартам НАТО. Зокрема, про це свідчать такі недоліки.

1. Нечіткість положень РНП. Хоча Положення КМУ вимагає чіткості від Річних програм, що означає лаконічне і зрозуміле визначення реформ, стратегічної мети, відповідних цілей, пріоритетних завдань та заходів, без загальних формулювань (абз. 1 п. 3), вони часто звучать доволі абстрактно. Тут достатньо згадати вже розглянутий приклад з пріоритетним завданням імплементувати принципи Програми ВІ у роботу безпекових та оборонних інституцій. Ще один приклад – захід, передбачений для виконання пріоритетного завдання з реформування урядових комунікацій. Він полягає у сприянні розвитку та впровадженню системи урядових комунікацій в органах державної влади. Його мало виконувати Міністерство інформаційної політики України у визначені строки (II, IV квартал 2019 р.). Слід наголосити, що відносно даного пріоритетного завдання в Індикаторах виконання не визначено спеціальних показників ефективності та показників виконання. Отже, такий абстрактний підхід до формулювання як самого завдання, так і строків та індикаторів його виконання не сприятиме його ефективній

реалізації. Загальність формулювань положень РНП призводить до того, що вони уточнюються у додаткових підзаконних, у тому числі відомчих, нормативно-правових актах, яких врешті приймається велика кількість.

2. Пріоритетні завдання, визначені у РНП, не завжди корелюються із заходами, спрямованими на їх виконання. Наприклад, для здійснення у 2019 р. такого пріоритетного завдання, як контроль за дотриманням центральними органами виконавчої влади законодавства України про свободу слова та інформаційну діяльність, передбачено проведення моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, що більше пов'язано з інформуванням громадськості, ніж із контролем за дотриманням свободи слова.

3. Самі пріоритетні завдання можуть формулюватися таким чином, що не відповідають стратегічним цілям, які, в свою чергу, також формулюються нечітко. Йдеться, наприклад, про Стратегічну мету Розділу V «Правові питання» РНП-2019, яка полягає у розвитку співробітництва між Україною та НАТО з правових питань. Відповідно до пояснення, яке міститься в цій програмі, головним пріоритетом у процесі реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО, є гармонізація законодавства України із законодавством держав-членів Альянсу в сферах безпеки та оборони, що й викликає питання про підстави формулювання даного пріоритету та про механізми здійснення гармонізації, а головне – про доцільність цього. Адже, наприклад, у Плані дій з підготовки до членства в НАТО говориться тільки про сумісність внутрішнього законодавства країни-претендента з правилами та постановами НАТО, а також із договорами держав-членів НАТО і практикою їх виконання.

Крім цього, передбачені РНП-2019 пріоритетні заходи виявляються зовсім не пов'язаними з гармонізацією законодавства України із законодавством держав-членів НАТО. Вони полягають у проведенні дослідження діяльності щодо впровадження Комплексного пакету допомоги НАТО для України, виконання договорів, укладених між Україною і НАТО, та визначення заходів з удосконалення нормативно-правового забезпечення відповідної діяльності, а також підвищення ефективності діяльності державних органів щодо застосування норм міжнародного гуманітарного права.

4. Недотримання при розробці РНП принципу наступництва у формулюванні пріоритетних завдань, свідченням чого є наведені нами неузгодженості у формулюванні завдань із розробки Дорожніх карт. Такої ж критики заслуговує й захід, передбачений для виконання протягом 2019 р. пріоритетного завдання з імплементації Дорожньої карти з реформування органів прокуратури України, оскільки він зводиться до забезпечення виконання заходів, передбачених цією Дорожньою картою, хоча доречніше було б говорити про черговий етап чи продовження виконання цієї Дорожньої

карти. Тобто розробники РНП не врахували одну з вимог, встановлених Положенням КМУ, – наступності. Це означає, що реформи, стратегічна мета, відповідні цілі, пріоритетні завдання та заходи, включені до РНП на наступний рік, повинні визначатися з урахуванням результатів виконання РНП на попередній рік.

5. Позаяк сучасна діяльність НАТО стосується не лише питань безпеки й оборони, а й відстоювання принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини, що одночасно є предметом діяльності багатьох інших міжнародних організацій, членом яких є Україна, деякі положення Річних програм передбачають вжиття заходів з імплементації міжнародно-правових актів чи з виконання рекомендацій, розроблених не тільки під егідою НАТО, а й інших міжнародних організацій. Наприклад, у Пріоритетних завданнях до РНП-2019 передбачене вдосконалення законодавства України у частині приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, відповідно до вимог Європейських пенітенціарних правил, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи 11 січня 2006 р. [Рекомендація № R (2006) 2] і положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Більше того, на виконання стратегічної мети із забезпечення фундаментальних національних інтересів України в якості оперативної цілі передбачено набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Це обумовлено, звичайно, тим, що в Україні членство в НАТО розглядають як складову глобальних цивілізаційних перетворень України, спрямованих на втілення в життя найвищих європейських цінностей. Однак все ж таки варто розмежовувати заходи, що вживаються Україною в рамках співробітництва з НАТО, та заходи з реалізації співпраці з іншими міжнародними організаціями та у зв'язку з прагненням України набутти членство в ЄС, оскільки їх поєднання може викликати труднощі в оцінці прогресу відносин України і НАТО та в цілому загальмувати процес підготовки України до членства в Альянсі. До того ж згідно з Положенням КМУ всі заходи, які передбачатимуться РНП, мають орієнтуватися на підготовку України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору (реч. 2, абз. 2, п. 2) та формулюватися згідно з вимогами доцільності. Це означає їх спрямованість на виконання умов, необхідних для підготовки до набуття Україною членства в Альянсі (абз. 3, п. 3), а не в іншій міжнародній організації. Включати до РНП заходи з виконання зобов'язань, взятих Україною перед іншими міжнародними організаціями, варто лише тоді, коли про це йдеться в документах НАТО, що, наприклад, мало місце в заяві за підсумками зустрічі на найвищому рівні в Брюсселі 2018 р. [153]. У ній окремо підкреслювалося, що країни НАТО закликають Україну до повного виконання рекомендацій і висновків, зроблених Венеціанською комісією у

4.7. Вплив євроатлантичного вектора на вдосконалення українського законодавства

зв'язку з прийнятим Верховною Радою України у вересні 2017 р. Закону «Про освіту».

6. Питання контролю за виконанням РНП також урегульовано неналежним чином. Зокрема, дане питання регламентується Положенням КМУ: забезпечення контролю за виконанням передбачених річною національною програмою заходів здійснюється Кабінетом Міністрів України (п. 4). Термін «забезпечення контролю» неправильно відображає повноваження, якими має володіти уряд у даній сфері, позаяк уряд безпосередньо повинен контролювати процес виконання РНП. Адже саме йому Міністерство закордонних справ України передає узагальнену аналітичну інформацію про стан виконання річної національної програми за попередній рік (п. 14), і на цій основі Кабінет Міністрів України готує інформацію про результати виконання РНП за попередній рік разом із відповідними пропозиціями щодо подальшого розвитку відносин між Україною і НАТО, які він, у свою чергу, подає Президентові України (п. 15).

Додатково слід згадати про те, що в РНП-2019 взагалі не йдеться про контроль за її виконанням, а лише зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання РНП під егідою Комісії Україна-НАТО, а також рішень цієї Комісії.

Положення КМУ та РНП-2019 взагалі не повинні визначати зазначені питання, позаяк згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 2014 р. уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч. 2 ст. 1); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України (ч. 2 ст. 4), а не підзаконними нормативно-правовими актами.

Слід вказати й на неоднозначність правового статусу та повноважень *Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України*. Згідно з відповідним Положенням [154] вона «є допоміжним органом при Президентові України», а відповідно до РНП-2019 дана Комісія відіграє провідну роль у питаннях координації діяльності, пов'язаної з підготовкою, виконанням та моніторингом заходів програми. Отже, її повноваження дублюють повноваження уряду. Наведений приклад непоодинокий. Приміром, згідно з Положенням про Комісію основним завданням цього органу є підготовка та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо розвитку співробітництва між Україною та НАТО, однак, як зазначалося вище, щороку такі пропозиції

готує і Кабінет Міністрів України. Відтак постає питання про доцільність існування даної Комісії. Водночас легітимність її діяльності також сумнівна. Адже Комісію очолює віце-прем'єр-міністр України, повноваження якого регулює Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та інші закони України, а не підзаконні нормативно-правові акти. Аналіз ст. 43 цього закону дає підстави для висновку, що віце-прем'єр-міністр України в своїй роботі має забезпечувати діяльність уряду України, а не Президента України.

Однак Положення КМУ наділяє Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України вагомими повноваженнями в питаннях підготовки та оцінювання РНП. Зокрема, вона розглядає щоквартальні звіти про виконання РЕП (хоча результати такого розгляду не визначені Положенням КМУ), а також, виходячи з оцінки виконання річної національної програми за попередній рік та з урахуванням рекомендацій Альянсу за результатами оціночного візиту Міжнародного секретаріату НАТО, розробляє рекомендації щодо переліку реформ та відповідних цілей РНП на плановий рік.

7. Строки виконання РНП, як вже було показано, не завжди є продуманими й чітко визначеними (щоправда, це більш характерно для тих РНП, які розроблялися до 2019 р., адже ними передбачалися заходи на середньострокову перспективу). Однак розробники Річних програм мають пам'ятати, що Положення КМУ вимагає, щоб їх підготовка здійснювалася з врахуванням вимоги про часову визначеність. Тобто реформи, стратегічна мета, відповідні цілі, пріоритетні завдання та заходи, передбачені програмою, повинні мати визначені строки.

8. Осмисленню суті реформ, які Україні належить провести для реалізації її прагнення членства в НАТО, заважає відсутність на офіційному сайті Альянсу текстів усіх документів, що приймаються в його рамках. Наприклад, Україна, як було зазначено, виконує положення Програми VI, однак на сайті Організації немає тексту цієї програми, хоча про її зміст можна судити, виходячи з численних посібників та довідників, викладених у цьому інтернет-джерелі. Відсутній і текст Плану дій з виконання Політики НАТО з виховання доброчесності від 2016 р.

9. Прозорості проведення реформ заважає й те, що РНП згідно з Постановою КМУ мають розроблятися з урахуванням результатів оціночного візиту Міжнародного секретаріату НАТО, однак зміст цих результатів не дістає поширення. Тому для української громадськості не завжди є очевидними джерела та причини формування тих чи інших положень Річних програм і їх зв'язок з набуттям членства в НАТО. Наприклад, такі питання виникають у зв'язку із передбаченим у Річній програмі на 2017 р. пріоритетним завданням утворити Вищий суд з питань інтелектуальної власності,

який мало пов'язується з діяльністю НАТО. Також мало пов'язаними із діяльністю НАТО виглядають заходи із децентралізації.

Ця проблема викликає іншу, більш серйозну: через відсутність в Україні чіткого бачення остаточних результатів здійснення тих чи інших заходів з реформування цей процес є не зовсім прогнозованим і може призвести до неочікуваних результатів. Так, розроблений у 2010 р. збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду «Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі» містить найкращі приклади розвитку доброчесності й антикорупційних заходів. Зокрема, в ньому підкреслювалося, що в такій молодій демократії, як Україна, конкуренція за право вступу до військових навчальних закладів, які готують майбутніх офіцерів, також є достатньо гострою завдяки престижу та історичним традиціям військової служби, що існують у цій країні.

Питаннями прийому до військових училищ донедавна займалися майже виключно місцеві приймальні комісії. В 2005 р. така практика була визнана неефективною з точки зору корупційних ризиків, й було прийнято рішення про загальне скорочення системи військової освіти як «занадто громіздкої». Щорічний набір до військових училищ був скорочений удвічі. Керівництво Міноборони схвалило план скорочення кількості військових училищ з дев'яти до п'яти. З 60 вищих навчальних закладів, де велася підготовка офіцерів запасу, мали залишитися 12 [155]. Отже, антикорупційна реформа призвела до скорочення військових навчальних закладів, що в умовах збройного конфлікту на території України ставить під загрозу процес підготовки кваліфікованих військових кадрів. При цьому, як правило, від подібних реформ очікують боротьбу із хабарництвом та незаконними оборудками з майном ЗСУ.

Отже, попри прогресивність реформ, які здійснюються в Україні для того, щоб набути членство в НАТО, їх здійснення відбувається не зовсім прозоро й не завжди повністю осмислено з боку громадськості. Безумовно, цьому сприяє те, що НАТО свідомо не розробляє чітких критеріїв, досягнення яких є необхідним для набуття членства. Це призводить до охоплення державами-претендентами величезного кола заходів. Тому Україні потрібно, з урахуванням особливостей набуття членства в НАТО іншими державами, виокремити заходи, що обов'язково мають бути вжиті, та збалансувати їх із національними інтересами.