

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемі гарантування національної безпеки з точки зору міжнародного права. Розглядається проблема участі України та її стратегічних партнерів — Росії та США в системі міжнародних договорів по контролю над озброєннями, адаптації цих договорів у новій геополітичній ситуації з урахуванням національних інтересів України. Дається міжнародно-правовий аналіз можливих альтернатив ставлення України до міжнародних договорів.

Досвід перебування України в міжнародно-правовому просторі протягом перших років незалежності свідчить, що вона сумлінно виконує свої міжнародно-правові зобов'язання, в той час як її партнери по міжнародних договорах, як військово-політичних, так і економічних, не завжди дотримуються зобов'язань, які випливають з умов цих договорів. У ряді випадків можна говорити навіть про грубе порушення норм і принципів міжнародного права, що завдає шкоди національній безпеці України, її національним інтересам.

Інколи це порушення норм міжнародного права має не стільки суб'єктивний характер (тобто свідоме порушення норм, принципів, домовленостей), скільки випливає з глибоких розбіжностей у стратегіях національної безпеки, в підходах до оцінки сучасної геополітичної ситуації, неадекватного розуміння одних і тих самих норм, понять. Самий термін “національна безпека”, як і більшість понять з ним пов'язаних (наприклад, national strategy, military doctrine, national objection, strategic advantage, power factors, force)¹, це трансформовані в нашій політичній теорії військово-політичні терміни США, які відображують особливості американського політичного мислення, американської політичної науки. Аналогічна термінологія в українській політичній і правничій науках більше зорієнтована на військову стратегію. Все це ускладнює закріплення цих термінів у нормативно-правових актах та застосування у політико-дипломатичній практиці. Наприклад, оцінка ролі та значення військової сили, військово-силового фактора. Тут важливо відзначити відмінність у під-

ходах до визначення самих понять “військова стратегія”, “військова сила”. Українська політична і військова науки вживають ці поняття в прямому розумінні: протидія воєнним загрозам і безпеці держави. Американські ж політологи, аналітики розглядають військово-силові фактори як засіб досягнення національних цілей взагалі, і не тільки військовими методами. Поряд з концепціями бойового застосування збройних сил (а їх декілька, навіть для окремих видів збройних сил), бойові можливості збройних сил часто розглядаються як фон, на якому розгортається дипломатична активність, як засіб політико-дипломатичного, політико-економічного і політико-психологічного впливу на зовнішнє оточення США. “Для досягнення більшої ефективності сила і дипломатія повинні доповнювати і посилювати одне одного”².

Відмінність у тлумаченні військово-політичних, політологічних категорій особливо може проявитися в процесі розробки і подальшої реалізації міжнародно-правових документів, у яких застосовується цей понятійний апарат. Так, у грудні 1994 року Україна, Російська Федерація, Великобританія і Сполученні Штати Америки підписали Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. В цьому документі зафіксовано такі найважливіші принципи міжнародного права, як поважання суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та недоторканності кордонів, незастосування сили чи погрози силою, незастосування економічного тиску. Але, як показав час, цей документ на практиці виявився політичним, хоча і містить

посилання на норми міжнародного права. З точки зору міжнародно-правових зобов'язань, які можуть випливати з цього документа, важливо відзначити нетотожність термінології російського, українського та англійського варіантів Меморандуму. Якщо в російськомовному та україномовному варіантах йдеться про “гарантії” безпеки, то в англійськомовному зафіксовано “On Security Assurances”, тобто “запевнення в безпеці”, а не “Guaranty” (“гарантії”) ³.

Той факт, що наші західні партнери не вважають це гарантіями, які тягнуть за собою відповідні міжнародно-правові зобов'язання по відношенню до України, підтвердив заступник генерального секретаря НАТО, голова Політичного комітету НАТО Марко Корновале на міжнародному семінарі “Національна безпека та громадська думка”, який відбувся 28 лютого 1998 р. в м. Києві.

Актуальною для України з точки зору її національної безпеки є також проблема адаптації, відповідно до нової геополітичної ситуації у світі, міжнародних договорів, укладених свого часу СРСР, і правонаступницею яких є Україна. Передусім це Договір про обмеження звичайних озброєнь у Європі (ЗОЄ) і Договір про обмеження стратегічних наступальних озброєнь (СНО-1).

Щоправда, в політичному плані треба відзначити, що після 1991 р. основа цих договорів зазнала суттєвих змін. Ці договори уклалися за умов існування двох військово-політичних блоків (НАТО і ОВД) і двох наддержав, вони передбачали певну асиметрію в знищенні озброєнь (виправдану на той час) і скорочення озброєнь і військової техніки двох блоків. Реалізація на практиці положень Договору ЗОЄ про “флангові обмеження” і “системи каскаду” — експортування озброєнь з розвинених країн НАТО в менш забезпечені країни (наприклад, Туреччину, Грецію), які є їхніми партнерами по альянсу, призвела до значного військового дисбалансу, порушення стратегічної рівноваги в Чорноморському регіоні. Так, на території Туреччини розташовано 26 великих військових баз США, дислокуються підрозділи ВПС США, Франції, Великобританії. США і Німеччина передали їй безоплатно значну частину озброєнь, що базувалась у Європі і підлягала скороченню ⁴.

За підрахунками військових спеціалістів після реалізації Договору ЗОЄ і СНО-1 НАТО з точки зору потенційних можливостей матиме на Європейському театрі 2—3-разову військову перевагу над СНД. У світлі останніх подій на Балканах (Косово), на Середньому Сході (Ірак), схильності керівництва НАТО і, зокрема, США, розв'язувати кризові ситуації силовими методами, без санкції Ради безпеки, вважати НАТО

суто політичною організацією поки що передчасно.

Відповідно до рішення Спільної консультативної групи з питань адаптації Договору ЗОЄ 1997 р. і Першої конференції по розгляду дії договору ЗОЄ 1996 р. змінилось співвідношення озброєнь і військової техніки Росії та України у “флангових районах”: якщо раніше воно становило 2:1, то після перегляду регіональних обмежень у 1997 р. співвідношення було приблизно 8,5:1 ⁵. На підставі ст. 5 п.1А “флангового” Документа Росія намагається обґрунтувати правомірність перебування своїх збройних сил і військової техніки на території інших держав, яка охоплюється фланговим районом, як він розумівся під час підписання Договору ЗОЄ, зокрема, сухопутних військових підрозділів зі складу Чорноморського флоту. Скориставшись тимчасовим застосуванням “флангового” Документа Росія оголосила юрисдикцію над підрозділами ЧФ до завершення двостороннього переговорного процесу з проблеми розподілу ЧФ. Неврегульованість цього питання з точки зору міжнародного права за умов наявності територіальних претензій до України з боку окремих політичних сил у Росії становить загрозу національній безпеці України.

Аналіз ситуації, яка склалася в результаті виконання окремих положень договорів по контролю над озброєннями, свідчить про порушення таких важливих принципів міжнародного права, зокрема, права міжнародної безпеки, як *принципу рівної безпеки, принципу неподільності безпеки, принципу достатності безпеки, принципу обмеження озброєнь, принципу суверенної рівності держав і принципу добросовісного виконання договорів*.

Програмний документ у галузі контролю над озброєннями ОБСЄ — “Концептуальна база для контролю над озброєннями”, прийнятий 1 грудня 1996 р. вимагає, щоб жодна держава, жодна організація або угруповання не зміцнювали свою безпеку за рахунок інших і не розглядали будь-яку частину регіону ОБСЄ як особливу сферу впливу”, “присутність іноземних військ на території тієї чи іншої держави-учасниці відповідала положенням міжнародного права, базувалась на вільно висловленій згоді приймаючої держави і відповідала рішенням Ради безпеки ООН” ⁶. Всупереч цим положенням “Стратегія національної безпеки США в наступному столітті” розглядає весь геополітичний простір як сферу своїх національних інтересів, “Концепція національної безпеки” Російської Федерації сферою своїх життєвих інтересів проголошує весь простір СНД.

Враховуючи це, Україна, виходячи з положень Віденської конвенції про право міжнарод-

них договорів, може обрати одну з трьох альтернатив: 1) призупинити дію договору (договорів) з однією державою, яка порушила умови договору, або з усіма учасниками; 2) в односторонньому порядку денонсувати, анулювати міжнародний договір; 3) поставити перед іншими учасниками питання про внесення змін і доповнень в ці договори у зв'язку з корінною зміною обставин (ноюю геополітичною ситуацією).

Хоча діюче міжнародне право базується на доктрині незмінності обставин і загальному правилі *“Pakta Sunt Servanda”* (договори повинні виконуватись), можливість призупинення дії договорів розглядається як застереження незмінності обставин – *“rebus sic stantibus”* (суттєва зміна умов, за яких укладався договір, звільняє держави від обов'язків по його виконанню). Призупинення дії Договорів може бути обґрунтоване і з точки зору доктрини державного, національного інтересу — *“staatraison”*, хоча свого часу радянська теорія міжнародного права дуже критично ставилась до цієї доктрини, звівши її до морально-політичної доктрини. Ця доктрина базується на визнанні *“переважаючої сили в надзвичайних ситуаціях інтересів національної політики по відношенню до міжнародних зобов'язань”*⁷. Положення цієї доктрини були враховані вже при розробці Договору СНО-2 між США і Російською Федерацією. Так, п.4 ст.6 Договору передбачає можливість кожної сторони у порядку здійснення свого державного суверенітету вийти з цього Договору за обставин, які повідомляючи про вихід Сторона *“розглядає як такі, що ставлять під загрозу її вищі інтереси”*⁸.

Можливість перегляду ставлення держав-учасниць до Договору ЗОЄ розглядалась у липні 1997 р. на засіданні Спільної консультативної Групи, де було ухвалено *“Рішення про деякі основні елементи адаптації Договору”*, в якому констатується, що *“міжблокова структура, на*

якій базується Договір, повинна бути змінена”, і що *“кожна держава-учасник буде визначати своє ставлення до адаптованого Договору, виходячи із своїх оцінок нинішньої і майбутньої ситуації в Європі”*⁹.

Підставами для призупинення дії договорів можуть бути: укладення нового договору з того самого питання, порушення договору, тимчасова неможливість його виконання або корінна зміна обставин.

Перший варіант підходу до договорів можна вважати умовно прийнятним, оскільки у відповідності з нормами міжнародного права призупинення участі в договорі не означає відмову від його виконання у майбутньому за умови врегулювання конфліктної ситуації.

Другий варіант — анулювання договорів для України, навіть за наявності виняткових обставин, є абсолютно неприйнятним з огляду на можливість повної міжнародної політичної ізоляції.

Таким чином, єдино прийнятною для України, для гарантування її національної безпеки є *третьою альтернативою* — шляхом консультацій, переговорів з іншими учасниками договорів досягти угоди про внесення змін і доповнень до діючих договорів з урахуванням нової геополітичної ситуації і нової розстановки сил. При цьому необхідно передбачити юридично обов'язковий механізм забезпечення гарантій національної безпеки, чітко визначити зобов'язання сторін.

Виходячи з інтересів національної безпеки України доцільно перейти до більш гнучкої системи планування стратегії національної безпеки, при цьому враховувати постійну змінюваність геополітичних факторів (на зразок стратегій національної безпеки США). Визначити стратегічні пріоритети не на невизначену перспективу, а на певний відрізок часу — 3—5 років, що дасть можливість гнучкіше реагувати на загрози, що виникають.

¹ The International Relations Dictionary.— Jack C. Plano, Roy Olton. Western Michigan University, 1988.

US Department of Defence. Dictionary of Military Terms.— Joint Chief of Staff.— Greenhill books.— New York.

² Стратегія національної безпеки США в наступному столітті // Зарубежне воєнне обозрение.— 1997.— № 8.— С. 7.

³ Memorandum on Security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on Non-Proliferation of the Nuclear Weapons/-Ukraine's Way to a Non-Nuclear Status.— Kyiv, 1997.

⁴ Маначинський О. Я., Соболев А. А. Воєнна безпека України та вплив на неї геополітичних факторів.— Монографія.— К.: НІСД, 1997.— С. 88.

Маначинський О. Я. Сучасні воєнно-політичні відно-

сини України з суміжно-прилеглими державами.— К.: НІСД, 1996.— С. 71.

⁵ Решение Совместной Консультативной Группы “О некоторых основных элементах адаптации Договора”. 23 июля 1997 года.— JCG Journal. June 1997.

⁶ Концептуальная база контроля над вооружениями. 1 декабря 1996 года.— FSC Journal No. 171 Dec. 96.

⁷ Курс международного права: в 7 томах. — М., 1990.— Т. 4.— С. 79.

⁸ Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений.— Дипломатический вестник МИД РФ.— 1993.— № 3—4.— С. 24.

⁹ Решение совместной консультативной группы о некоторых основных элементах адаптации Договора. 23 июля 1997 г.— JCG Journal. June 1997.

Mogilevska V. P.

**THE INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF
NATIONAL SECURITY OF UKRAINE**

This article is devoted to the problem of National Security guarantees according to International Law. The problem of participation of Ukraine and its strategic partners — Russia and USA in Arms Control International Treaties system, adjustment of the Arms Control Treaties in the new geopolitical situation is analysed. The article provides International legal analysis and the possible alternatives of Ukraine's participation in International Treaties.