



БАГАТОСТОРОННІ ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Олексій Крисенко

1. Історія розвитку багатосторонніх колективних гарантій безпеки

Багатосторонні колективні гарантії безпеки (Multilateral collective guarantees) є доволі розповсюдженим військово-політичним явищем в процесі історичної еволюції системи міжнародних відносин та її політико-правового виміру. Юридично дані гарантії є особливою складовою міжнародного права та отримують форму міжнародно-правових актів у вигляді договорів, пактів, меморандумів або додаткових протоколів до міжнародних угод. Дані акти містять у собі гарантії, завірення або поруку (зовнішній безпековий та політичний патронат) певних об'єднань держав по відношенню до інших учасників міжнародних відносин (держав, державних об'єднань, народів, міжнародних організацій та ін.) відповідно до певного образу дії, що забезпечує дотримання встановлених прав або статусу будь-якої держави (групи держав), виконання міжнародних зобов'язань або збереження певного стану (характеру) міжнародних відносин. Предметом багатосторонніх гарантій здебільшого є виконання договірних зобов'язань, дотримання

нейтралітету держави, суверенітету влади та недоторканності території та інших (оговорених) гарантій безпеки.

Класичними прикладами гарантій дотримання нейтралітету держави є приклади Швейцарії та Люксембургу. Так, відповідно до Паризького мирного договору від 20 листопада 1815 р. («другий Паризький мир»), укладеного між Австрією, Великою Британією, Пруссією, Росією та Францією, держави гарантували нейтралітет та недоторканність території Швейцарії. Подібним чином, за результатами другої Лондонської мирної конференції («Лондонський договір») від 11 травня 1867 р. до якої ввійшли Австрія, Бельгія, Франція, Велика Британія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Пруссія та Росія було «розв'язано Люксембурзьку кризу», а сам Люксембург отримав гарантії нейтралітету. Водночас, незважаючи на подібність політико-правового алгоритму надання змістовних безпекових та політичних гарантій нейтралітету і територіальної недоторканості Швейцарії та Люксембургу, гарантії надані Люксембургу (на відміну від Швейцарії) двічі порушувалися німецькою стороною у 1914 та 1941 рр.

Найрозповсюдженим видом надання багатосторонніх гарантій в сучасному світовому процесі виступають багатосторонні договори, донори гарантій яких декларують власну готовність бути учасниками гарантій прав, статусу або безпеки учасників міжнародних відносин, що встановлені відповідним міжнародно-правовим актом. Еквівалентними прикладами таких договорів є Договір про Антарктику (1959 р.), Договір про Космос (1967 р.), Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (вступив в силу з 1970 р.), Будапештський меморандум (1994 р.), Дейтонська угода (1995 р.), Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань (1996 р.), Мінська угода (2014 р.), та ін.

Окремим кластером колективних міжнародних гарантій вступают договори, що поєднують у собі гарантії як військово-політичного ґатунку, так і запобіганню загальнолюдських екологічних втрат навколишнього середовища. Так, наприклад, поряд з турботою за екологічний стан Антарктики (що являє

собою близько 10% земної поверхні), метою Договору про Антарктику¹ є її військово-політична нейтралізація та демілітаризація: «..в інтересах всього людства Антарктика повинна і надалі завжди використовуватися виключно у мирних цілях й не повинна стати ареною або предметом міжнародних розбіжностей»². Ст. 1 Договору зазначає, що Антарктика використовується лише в мирних цілях, забороняються будь-які заходи військового характеру, такі як створення військових баз або укріплень, проведення військових маневрів, а також випробовування будь-яких видів зброї; Ст. 5 Договору зазначає, що будь-які ядерні вибухи та видалення в цьому районі радіоактивних матеріалів забороняється. Завдяки демілітаризації даного регіону згодом стало можливим закріпити дані гарантії в Конвенції АНТКОМ (Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики, 1980 р.)³. Так само, Договір про Космос є прикладом застосування багатосторонніх колективних гарантій щодо використання космосу лише у мирних цілях та запобігання розміщенню ядерної зброї або будь-якого іншої зброї масового ураження на навколоземній орбіті, розміщення її на Місяці або на станціях в космічному просторі. Спробою закріпити реалізацію даного Договору стало прийняття Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду завдану космічними об'єктами (1971 р.)⁴. Однак базовим договором у даному ряді з точки зору багатосторонніх колективних гарантій виступає Договір про нерозповсюдження ядерної зброї⁵, що є певною політико-правовою матрицею для формування моделі надання міжнародно-політичних гарантій суверенітету та територіальної цілісності в світі, де військово-технологічний доступ до ядерної зброї одних країн та відсутність даного виду озброєння у інших робить міжнародний порядок крихким, а міжнародне право надто уразливим.

¹ http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf

² http://www.ats.aq/index_r.htm

³ <http://www.ccamlr.org/ru/organisation/%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

⁴ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_126

⁵ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml

2. Існуючий стан багатосторонніх гарантій безпеки України

Отримання в 1991 р. Україною державної незалежності поставило на порядок денний питання забезпечення державного суверенітету, зовнішньої безпеки та оборони країни. Відсутність ефективного досвіду державного будівництва та наявність істотних проблем, пов'язаних із відсутністю інститутів політичної демократії, ринкової економіки, національної консолідації ускладнювались отриманим від СРСР військовим спадком. В першу чергу мова йде про ядерний арсенал (тактичного та стратегічного ґатунку), що за своїми обсягами виявився третім у світі за потужністю і поступався лише російському та американському. Вирішення складних завдань побудови української державності, на початковому етапі, відбувалося в складному міжнародному контексті: розпаді біполярної системи міжнародного політично-безпекового порядку та загостренні військово-політичних відносин поміж новими незалежними країнами в регіонах південної та південно-східної Європи. Особливого загострення процеси демонтажу комуністичної державності набули на Балканах та на Кавказі. Україна зі своїми надскладними політичними й економічними проблемами та надпотужним потенціалом зброї масового враження знаходилася у зоні ризику громадянської та військової дестабілізації у якості центральної ланки такої собі дуги дестабілізації від західних Балкан до південного Кавказу.

Одним з головних запобіжників можливої трансрегіональної дестабілізації виглядав план щодо ядерного роззброєння України та підсилення інституційного контролю над зброєю масового ураження, що мало певним чином стабілізувати траєкторію військового та політичного розвитку України⁶.

⁶ Окремим виміром питання ядерного роззброєння України була внутрішньополітична установка на досягнення даної мети. Ідею без'ядерного статусу України було викладено Верховною Радою України в Декларації про державний суверенітет України (від 16 липня 1990 р.). Таким чином, по-перше,

Досягнення такої мети стало можливим через приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (1967) (Non-Proliferation Treaty, NPT). Даний Договір являє собою багатосторонній міжнародний акт, що було розроблено структурами ООН з метою запобігти зростанню кількості країн, що володіють ядерним озброєнням та забезпечити міжнародний контроль за виконанням державами взятих на себе зобов'язань відповідно до Договору задля запобігання збройним конфліктам із використанням ядерної зброї. Поряд із військовою місією даний Договір мав на меті остаточно легалізувати можливості окремих країн для мирного застосування атомної енергетики та обігу відповідних технологій. Так само Договір декларував невід'ємне право усіх країн-учасників недискримінаційно розвивати дослідження та виробництво ядерної енергії. Інституційний контроль за нерозповсюдженням ядерного озброєння покладено на Міжнародне агентство з атомної енергетики (МАГАТЕ). У відповідності до Договору, п'ять країн, що володіють ядерним озброєнням задекларували зобов'язання не використовувати його проти держав, що таким видом озброєння не володіють. Винятком може вважатися лише випадок, коли ядерне озброєння буде застосовано у відповідь. Таке планування застосування ядерного озброєння розвивалося відповідно до військової доктрини взаємного гарантованого знищення (Mutually Assured Destruction, MAD).

Окремим важливим додатковим елементом щодо гарантій країнам, що не володіють ядерним озброєнням є резолюція Ради Безпеки ООН (від 19 червня 1968 р.),⁷ в якій відповідно до необхідних гарантій безпеки країн-членів Договору, що не володіють ядерним озброєнням серед іншого зазначається, що у випадку агресії з застосуванням ядерної зброї постійні член РБ ООН повинні діяти відповідно до їх зобов'язань згідно з уставом ООН⁸.

пізньорадянська українська еліта намагалася демаркувати свою окремішність від загальнорадянського апарату управління та примусу в Москві, а, по-друге, сам ядерний статус України розглядався українською елітою як один із чинників подальшої залежності від центральної радянської влади, адже існували певні проблеми із самостійним (суверенним) використанням та розпорядженням даного виду озброєння українською владою.

⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/248/72/IMG/NR024872.pdf?OpenElement>

⁸ <http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml>

Розпад Радянського Союзу створив певну колізію, адже правонаслідувачем СРСР було визнано Російську Федерацію, в той час як ядерне озброєння знаходилося на території кількох нових незалежних країн, в тому числі і в Україні. Відповідно до уставу ООН серед постійних членів є лише 5 країн, що володіють ядерним озброєнням, тому задля приведення у відповідність ситуації, що склалася, та задля зниження міжнародних військово-політичних ризиків потрібно було обмежити кількість «ядерного клубу» кількістю, що передувала розпаду СРСР. Саме таку стратегію на ядерне роззброєння України обрали ключові донори міжнародної безпеки – США, Російська федерація та Велика Британія. Задля більш цілісного та гарантованого процесу ядерного роззброєння та приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї як країни-учасника, що не володіє ядерним озброєнням, було підписано «Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку із приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї» (від 5 грудня 1994 р.). Даний Меморандум було підписано лідерами України, США, Російської Федерації та Великої Британії⁹.

Відповідно до Меморандуму, враховуючи зобов'язання України щодо ядерного роззброєння, США, Російська Федерація та Велика Британія підтвердили зобов'язання: поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України; утримуватися від погрози силою або її застосування проти територіальної цілісності та політичної незалежності України (винятком є лише застосування сили з метою самооборони, відповідно до уставу ООН); утримуватися від економічного примусу, направлено на підпорядкування своїм інтересам здійснення Україною суверенних прав задля забезпечення будь-яких переваг; добиватися негайних дій Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як країні-учаснику Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, у випадку, якщо воно стане жертвою акту агресії або об'єктом загрози агресії із застосуванням ядерної зброї; не застосовувати ядерну зброю проти України, як країни-учасника

⁹ Франція та Китай як постійні члени Ради Безпеки ООН задекларували подібні до викладених у Меморандумі гарантії суверенітету та територіальної цілісності України.

Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, окрім як у випадках нападу на них, їх території або залежні території, їх озброєні сили або їх союзників такою державою, що діє разом із державою, що володіє ядерною зброєю або пов'язана із нею союзною угодою; проводити консультації у випадку виникнення ситуації, що зачіпає питання відповідно до даних зобов'язань.

4. Короткотермінові та середньотермінові перспективи реалізації багатосторонніх гарантій Україні

В нинішньому стані безпекове партнерство України та країн-підписантів Будапештського меморандуму є значним чином девальвованим відсутністю 1) єдиної безпеково-політичної стратегії у відношенні до Російської Федерації як головного чинника дестабілізації світового порядку; 2) єдиної стратегії у відношенні до України як країни, що задекларувала проєвропейський курс розвитку та попри істотні внутрішні та зовнішні виклики зберігає прозахідні вподобання як в громадській думці, так і в «європейському елітному консенсусі»; 3) зрозумілої стратегічної проєкції «загальноєвропейської» системи безпеки на майбутнє, відповідно до якої залишаються незформульованими «червоні лінії» європейської безпеки, за які європейська система гарантування безпеки не вийде, але й порушувати їх також не дозволить.

Значним чином на «рівень невизначеності» в реалізації багатосторонніх гарантій України вплине ротація правлячих політичних еліт в західних країнах-донорах системи міжнародної безпеки. Президентські вибори в США, що сталися, продемонстрували неготовність української влади до зміни владної «політичної команди» та можливі складнощі в вибудовуванні нового діалогу, щодо вироблення стратегії протидії російській агресії та деокупації українських територій (Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей). Так само невизначеним залишається перспектива підтримки України в ключових країнах «нормандського формату» - Німеччині та Франції - з огляду на

ймовірну політичну ротацію в 2017 р. (президентські вибори у Франції, парламентські вибори в Німеччині).

Таким чином, *в короткостроковій перспективі* (до 3 років) не варто чекати істотного посилення багатосторонніх гарантій Україні. De-facto Україна буде залишена перед вибором: надалі використовувати «непрацюючі гарантії» безпеки Будапештського меморандуму або брати на себе відповідальність за можливі наслідки від загострення конфронтації з Російською Федерацією (та ОДКБ). З боку західних партнерів переважатимуть стратегії на утримання України від різких військово-політичних кроків, що здатні «спровокувати» Росію на посилення військово-політичного тиску на Україну зокрема та на Захід в цілому. Гарантії безпеки як такі будуть реалізовуватися в обмеженій інтерпретації безпеки – гуманітарному, економічному, інформаційному, соціальному вимірах тощо. Військові гарантії в обмеженому вигляді (обмежена військова допомога, гуманітарні поставки летального озброєння) через структури НАТО, військові структури окремих країн-членів НАТО та інших міжнародних партнерів України, швидше за все, відбудуться лише у випадку розповсюдження російської прямої військової агресії за периметр окупованої української території станом на тепер.

В середньотерміновій перспективі ймовірність надання багатосторонніх безпекових гарантій Україні дещо зростає, але таке зростання є прив'язаним до перспективи успішного реформування політичної та безпекової систем української держави (перш за все, дані системи повинні бути інституційно адаптовані до механізмів надання/прийняття військової допомоги та колективних безпекових гарантій в рамках НАТО та ЄС). Варто реально оцінювати середньотермінову перспективу розвитку України – в даному часовому вимірі Україна не набуде повноцінного членства ані в НАТО, ані в ЄС (разом з цим, за межами ЄС та НАТО не існує ефективних систем багатосторонніх гарантій, й з огляду на падіння довіри між глобальними гравцями, вибудовування такої системи гарантій за межами НАТО та ЄС в середньостроковій перспективі є маловірогідним). Водночас, західні партнери-гаранти здатні трансформувати систему «недіючих гарантій» з огляду на перспективу України, як потенційного донора системи європейської та

трансатлантичної безпеки, надавши українській державі статус пріоритетного партнерства за межами НАТО. Але даний сценарій є дотичним лише до глибокої інституційної трансформації української держави та, ймовірно, за відсутності тривалих прямих військових зіткнень в зоні українсько-російського протистояння (що в середньотерміновій перспективі для західних партнерів України є абсолютно небажаним сценарієм розвитку російської агресії проти України).

5. Висновки та рекомендації щодо покращення надання країні багатосторонніх гарантій

1 Багатосторонні гарантії безпеки, з огляду на історичність та практичність даного явища є доволі складним та суперечливим політико-правовим продуктом міжнародної військово-дипломатичної констеляції. Інституційно-правовий вимір багатосторонніх гарантій здебільшого є вразливим через недосконалість як механізмів та інструментів реалізації даного виду безпекових гарантій, так і через сучасну обмеженість функціонування міжнародного права як такого. Отже, варто зазначити, що успішне (реалізоване) виконання багатосторонніх гарантій є, в певному сенсі, винятком, обумовленим, в першу чергу, ефективним процесом внутрішньої політики безпеки країн-реципієнтів даних гарантій (Швейцарія попри колективні гарантії безпекового нейтралітету вибудувала потужну національну систему безпеки та захисту країни).

2. Залучення до системи безпеки української держави інституту багатосторонніх колективних гарантій не отримало ефективного політико-правового оформлення даних гарантій, наприклад у вигляді міжнародного договору чи міжнародної конференції. В Будапештському меморандумі відсутні жодні механізми та інструменти гарантування безпеки України та протидії відповідним загрозам суверенітету України, не прописані чіткі гарантії на випадок порушення та ін. Запропонований формат «меморандуму» навіть не було ратифіковано парламентами країн-підписантів, що значним чином звузило політико-правову перспективу даного документа.

3. В 1994 році, в якості безпекового супроводу ядерного роззброєння, замість Будапештського меморандуму українська влада повинна була укласти повноцінний міждержавний договір про гарантії безпеки Україні. Фабулою, якого повинно було стати або надання гарантій «нейтрального статусу» українській державі, за швейцарським варіантом, або дорожня карта щодо безперешкодного (за бажанням українського народу) приєднання до колективної системи безпеки: НАТО чи ОДКБ. Натомість фавбулою документу була відмова від участі в трансатлантичній системі безпеки та тимчасова орієнтація на «проросійську безпекову автономію» без членства в ОДКБ.

4. Недієвість колективних гарантій Будапештського меморандуму була очевидною задовго до російської військової агресії та окупації української території. Насамперед, здебільшого виклики українському суверенітету надходили, в тій частині меморандуму, де йде мова про необхідність «утримання від економічного тиску» з боку держав-підписантів. Разом з цим, політичні та безпекові інститути України не реагували в достатньому обсязі на наявність даних загроз українському суверенітету (не апелювали в міжнародній публічній дипломатії до колективних багатосторонніх гарантій відповідно до Будапештського меморандуму), що створювало безпековий казус України: держави-підписанти утримались від виконання гарантій безпеки і тим самим забезпечили практичну можливість до наступних випадків тиску та агресії щодо України.

5. Незважаючи на вкрай несприятливий контекст, який склався щодо надання багатосторонніх гарантій безпеки Україні, зовнішньополітичні стратегії української держави повинні бути направлені на подальшу реалізацію (реформування) системи даних гарантій. Головною зовнішньополітичною стратегією досягнення (відновлення) гарантій безпеки є необхідність забезпечити підписання міжнародного договору (який би став заміною непрацюючого Будапештського меморандуму) з надійними гарантіями військово-дипломатичної, політичної та економічної підтримки. Перспективним шляхом виходу з ескалації російсько-українського військового конфлікту може стати перехід «нормандського формату» в «будапештський формат» дипломатичних зусиль щодо реалізації надання Україні безпекових гарантій.

6. Добровільне ядерне роззброєння України стало початком прогресу в ядерному роззброєнні на пострадянському просторі та значним чином стабілізувало геополітичний простір Євразії. Агресія Росії проти України призвела до порушення також Уставу ООН, ключових принципів ОБСЄ, принципів непорушності державних кордонів та цілої низки міжнародних угод та документів. Українські зусилля повинні бути сконцентровані на просування ініціативи Президента США Б. Обама, відповідно до якої Україна може стати частиною нової ініціативи, Європейської програми впевненості (European Reassurance Initiative), метою якої є надання партнерам НАТО з Центральної та Східної Європи додаткової допомоги, військового патрулювання, проведення тренувань тощо.

7. Російська військова агресія проти України є викликом для існуючого глобального політико-правового порядку та інститутів колективної безпеки. Запровадження технологій «гібридної агресії» (симбіоз військової інтервенції й акцій гуманітарної та інформаційної експансії) до суверенної держави у поєднанні із «правом вето» в Раді безпеки ООН створює геополітичне напруження в системі міжнародних відносин. Донори системи колективної безпеки мусять опрацювати моделі реагування на ці нові загрози, через вибудовування нових механізмів гарантування безпеки, знайти спосіб стримування зовнішньої військової агресії та обмеження/подолання вето постійного члена Ради безпеки ООН.

Бібліографія

1. Святун О., Святун О. Будапештський меморандум та його співвідношення з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї / О. Святун, О. Святун // Віче. - 2014. - № 20. - С. 15-20.
2. Тарасюк розповів, як готувався Будапештський меморандум // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://video.infoua.org/video-75701-tarasyuk-rozpoviv-yak-gotuvavsvya-budapeshtskij-memorandum.html>
3. Засідання Міжвідомчої експертної робочої групи (МЕРГ) з питань протидії загрозам розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://www.niss.gov.ua/articles/1613/>

4. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_158.
5. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569.
6. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055.
7. Трансформації воєнних загроз й основ оборонної політики в сучасних умовах. Аналітична записка // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://www.niss.gov.ua/articles/235/>
8. Підсумки восьмої Оглядової конференції договору про нерозповсюдження ядерної зброї і перспективи юридичного оформлення гарантій безпеки Україні". Аналітична записка Аналітична записка // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://www.niss.gov.ua/articles/290/>
9. 20 лет Будапештскому меморандуму: что на самом деле обещали Украине // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://www.dw.com/ru/20-%D0%BB%D0%B5%D1%8218110701>
10. Почему не был ратифицирован «Будапештский меморандум» // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://www.km.ru/v-rossii/2014/03/01/mezhdunarodnaya-politika/733609-pochemu-ne-byi-ratifitsirovan-budapeshtskii-memo>
11. Лоссовский И. К двадцатой годовщине Будапештского меморандума // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://m.day.kiev.ua/ru/article/mirovye-diskussii/k-dvadcatoy-godovshchine-budapeshtskogo-memoranduma>
12. Гарантии подписантов Будапештского меморандума ничего не стоят – Турчинов // Електронний ресурс. - [Режим доступу]. - <http://nbnews.com.ua/ru/news/127841/>
13. Krysenko O. The Multilateral Collective Guarantees in Modern World Order: International Experience and Ukrainian Context // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Питання політології. – 2015. – Випуск 28. – с. 137-142