

Позаблоковість чи нейтралітет: європейський досвід

УДК 327.7 (477)+351.88



Людмила ЧЕКАЛЕНКО,
доктор політичних наук,
професор,
Дипломатична академія
України при МЗС

Тема позаблоковості та нейтралітету активно обговорюється на всіх політичних рівнях і тиражується засобами масової інформації. Квінтесенцією різноманітних роздумів з цієї теми став висновок про те, що статус нейтралітету, навіть підтверджений міжнародними договорами, не надає імунітету від порушників суверенітету та територіальної цілісності держави. При цьому додається, що рідкісні виключення з правил (як у випадку Швейцарії та Ірландії) лише підтверджують цей факт. Тому в таких країнах існує думка, що в найближчій перспективі вони будуть неспроможні самостійно забезпечити проголошений статус. Засади міжнародного права визначають постійний нейтралітет як добровільне прийняття державою відповідно до міжнародних договорів або в односторонньому порядку зобов'язання дотримуватися цього статусу, тобто не

вступати у воєнні союзи та не допускати на своїй території присутності іноземних держав у мирний і воєнний час.

Режим постійного нейтралітету передбачає, що держава, яка бере на себе таке зобов'язання, здійснюватиме політику, що виключає її участь у війні та залишатиметься нейтральною в разі збройного конфлікту між іншими сторонами. Постійно нейтральні держави, на відміну від тих, що проголосили свою нейтральність під час війни, зобов'язуються дотримуватися відповідної політики як за воєнних, так і мирних часів. Тобто, вони зобов'язані не вступати у військові союзи та блоки, не надавати свою територію для розташування іноземних військ і військових баз.

Водночас антивоєнне спрямування постійного нейтралітету не виключає, а навпаки – передбачає необмежене право нейтральної держави на самооборону.

Стан постійного нейтралітету зазвичай гарантується або формально визнається іншими державами. Тож постійний нейтралітет не тягне за собою втрати нейтральною державою суверенітету та міжнародної правосуб'єктності, за виключенням обмежень військового характеру. Постійно нейтральна держава може з метою власної оборони мати відповідні збройні сили.

У статті розглянуто статуси позаблоковості та нейтралітету, їх переваги й особливості. Проаналізовано мотивацію України у виборі статусу позаблоковості.

Ключові слова: нейтралітет, позаблоковість, іноземні військові бази, зовнішня політика України.

На сьогодні постійно нейтральними державами є:

Швейцарія (відповідно до Паризького акта про визнання і гарантії постійного нейтралітету Швейцарії та недоторканності її території від 8 листопада 1815 р.);

Австрія (відповідно до Федерального конституційного закону про нейтралітет Австрії від 26 жовтня 1955 р.);

Мальта (Декларація Уряду Республіки Мальта від 14 травня 1981 р.);

Туркменістан (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1995 р.);

Ватикан (Латеранський договір з Італією від 11 лютого 1929 р.);

Республіка Сан-Марино (Договір з Італією від 31 березня 1939 р.);

Камбоджа (Угода, підписана на Паризькій конференції 23 жовтня 1991 р.).

Оголошений статус постійного нейтралітету в різні історичні періоди мали Бельгія, Люксембург, Швеція, Фінляндія, Ірландія, Ліхтенштейн, Лаос. Болгарія та Молдова також проголосили нейтралітет, але поки що їхній статус ніхто не визнав.

Різноманітність існуючих форм цього статусу країни дала підстави деяким дослідникам стверджувати, що «нейтралітетів було декілька». На

жаль, така думка є доволі розповсюдженою, однак це не заважає нам висловити переконання у тому, що певні відмінності нейтрального статусу не змінюють його сутності. Вочевидь людству відомий нейтралітет як специфічний статус держави, який за бажанням суб'єкта міжнародного права може виявлятися варіативно та набувати різноманітностей.

У часи блокового протистояння країни, що вивільнилися з колоніальної залежності, намагалися привернути до себе увагу та підкреслити дієвість власного нейтралітету, тобто заявити про активну зовнішню політику своїх держав і самостійність прийняття рішень з різноманітних міжнародних проблем. Такий підхід вони називали політикою активного, позитивного або конструктивного нейтралітету.

Із цих визначень дехто з вітчизняних науковців обрав прийнятним для України поняття «активного нейтралітету». Наукова думка колег із Російської Федерації пояснює визначення «активний нейтралітет» як курс держави на посилену розбудову власних збройних сил. Однак при цьому не враховується той факт, що сутність позитивного або активного нейтралітету на той час полягала в неучасті як у вій-

ськових угрупованнях західних держав (НАТО), так і в угодах оборони соціалістичних країн (ОВД), і виявлялася в активній боротьбі за збереження миру, стабільності та запобігання війні. Отже, активний або позитивний нейтралітет – це одна з форм мирного співіснування часів протистояння протилежних блоків. Відтак ті, хто закликає саме до активного/позитивного нейтралітету, фактично повертають нас у часи існування двополярного світу за умов СРСР, намагаючись застарілі схеми біполярного існування екстраполювати на постбіполярні міжнародні відносини.

Стосовно позаблоковості, то традиційно нейтралітет і позаблоковість виконують функцію адаптації держави до її зовнішнього оточення. Порівняно з нейтралітетом, позаблоковість дає державі ширше поле маневру, обмежуючи її діяльність на міжнародній арені лише заборонаю на участь у військових блоках.

До того ж принципова відмінність між нейтралітетом і позаблоковістю полягає в тому, що постійно нейтральна країна набуває статусу нейтральної, як правило, за гарантіями інших держав. Щонайменше, такий статус зумовлюється відповідними міжнародно-правовими договорами. Водночас свій позаблоковий статус країни визначають самостійно без будь-яких гарантій чи міжнародних підтверджень його визнання з боку інших держав.

Із ратифікацією Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (липень 2010 р.) Україна набула статусу позаблокової держави. У



цьому виявляються плюси та мінуси. До плюсів можна віднести те, що позаблоковість дає можливість як прийняти, так і переглянути цей статус в односторонньому порядку, якщо виявиться загроза національній безпеці та держава неспроможна буде подолати її самотужки. Тоді країна шукає відповідних партнерів-гарантів або здобуває підтримку (через набуття членства) відповідного альянсу.

У геополітичній ситуації, що склалася навколо України, набуття постійного нейтралітету в майбутньому також поставлено під сумнів, оскільки український парламент пролонгував перебування на своїй території військової бази Російської Федерації. Відтак, Україна позбавила себе можливості набути повноцінного статусу постійного нейтралітету. До того ж, за міжнародними конвенціями ООН про визначення агресора, наша держава наражається на певні проблеми в разі конфліктних відносин РФ з іншими, третіми країнами.

Приклад Швеції. Під час просування до членства в ЄС три нейтральні країни – Швеція, Фінляндія та Австрія додали головного болю європейським юристам щодо вирішення про-

блеми поєднання нейтралітету із членством у ЄС. Питання Швеції та Фінляндії, що в різні часи заявляли про свій нейтральний статус у двосторонніх угодах із третіми країнами, виявилися не такими складними, як проблема Австрії, де постійний нейтралітет було закріплено основним законом держави. Зрештою європейські структури знайшли можливість визнання названих держав такими, що мають юридичні підстави приєднатися до ЄС. Це й було здійснено в 1996 р., хоча критерії членства в ЄС, особливо щодо частини безпекової складової Спільноти, явно суперечать прийнятому рішення.

Для українських реалій певний інтерес має саме шведський досвід. Кінець холодної війни супроводжувався «ною хвилею ліберального інтервенціоналізму». Відповідно до позиції нейтралітету, традиційно дотримуваного Осло, країна не брала участі в нещодавніх військових конфліктах. Однак концепція її зовнішньої політики містить суперечливі елементи. Хоча гуманітарні інтервенції, як, наприклад, у Косово 1999 р., відповідають припустимій ролі Швеції як совісті світу, це не збігається з пацифізмом, іміджем країни та правотою політикою ООН. Конфлікт у Косово, що призвів до колапсу суверенітету, може розглядатися як варіант для майбутньої парадигми зовнішньої політики Швеції. Відтоді кілька шведських політиків неодноразово заявляли, що, опинившись перед фактом серйозного нехтування правами людини, міжнародна спільнота не може обирати пасивну позицію.

Аргументи «за» участь у війнах і надалі підтримуються та закріплюються міжнародним правом і все більше відповідають шведському дискурсу. Більше того, зростає готовність країни брати участь у військовому втручанні в разі гуманітарних криз, що вважається легітимним навіть за відсутності мандата ООН.

Роль шведського риксдагу окреслюється розподіленням повноважень між урядом і парламентом у питаннях зовнішньої політики. Хоча переговорний процес щодо укладання міжнародних договорів покладає відповідальність на виконавчу владу, він потребує схвалення уряду в разі особливого значення для країни або ситуацій, що торкаються законодавчих і бюджетних питань. Таким чином, завдання ліберальної демократії полягає в тискові на різні інстанції з метою збереження або створення нормативного порядку, що спирається на власні уявлення про демократію, права людини та державність. Такі результати становлять певну загадку для теорії демократичного світу та мають натяк на амбівалентність ДС, що призводить до «демократичних воєн». Стосовно права на розгортання військ, ситуація у Швеції є доволі непрозорою. Адже в цьому разі конституція не потребує парламентського втручання. Однак на розгортання дислокації військ за кордоном виконавча влада зобов'язана шукати згоди риксдагу. Щоправда, існує особливе правило (виключенням є самооборона) стосовно положення про розташування військ у режимі очікування

(невтручання) на основі міжнародної угоди, схваленої риксдагом. Наприклад, розгортання військ за ст. 43 Статуту ООН (надання резервних сил і підтримка безпеки).

Схема прийняття чи закріплення нейтралітету. Стосовно схеми прийняття нейтрального статусу існує неспівпадіння точок зору. Одні політики вважають, що для оголошення країни нейтральною формально не потрібні жодні документи, достатньою є одностороння декларація. Отже, міжнародне визнання нейтрального статусу в мирний час не обумовлюється і будь-яка держава може визнати його або не визнати. Історії відомо чимало випадків, коли нейтральні країни, статус яких було закріплено в міжнародних договорах, зазнавали нападу й окупації. Згадаймо хоча б дві світові війни, а також факти відмови від нейтрального статусу, наприклад, Бельгії та Люксембургу, які увійшли до НАТО.

На переконання інших, нейтральний статус необхідно відповідним чином закріплювати. Однією з таких схем закріплення є система ООН.

Схема ООН. Принципи та правила нейтралітету повинні бути узгоджені зі Статутом ООН. Документ обмежує сферу його застосування щодо країни-агресора, яка проголосила нейтралітет (§5 ст. 2 і §6 ст. 2 Статуту ООН). Водночас статут визнає нейтралітет діючим інститутом міжнародного права.

Трагічним прикладом фіаско ООН у наданні такого статусу, тобто в пошуках нейтралітету з метою захисту та порятунку, стала Угорщина 1956

року. Щоб запобігти повторному введенню радянських військ у Будапешт, центральна фігура бунтівної Угорщини Імре Надь, який очолював уряд, оголосив нейтралітет Угорщини та прийняв відповідну декларацію. Угорські дослідники спростували висновок Спеціального комітету ООН з проблеми Угорщини (the UN Special Committee on the Problem of Hungary, також відомий як Комітет п'яти учасників: Австралії, Цейлону, Данії, Тунісу й Уругваю) від липня 1957 р. про те, що заява про нейтралітет була не причиною, а результатом другої радянської інтервенції.

Прийняття рішення зі згаданого питання в ООН було затримано представником США (Генрі Кебот Лод). Причиною такої поведінки стало рішення держсекретаря (міністра закордонних справ) США Джона Фостера Даллеса, який «утримав США від зайвої проблеми», оскільки революція вже згорталася. Таким чином, ухилення від визнання нейтралітету Угорщини розв'язало руки СРСР. Однак, як свідчить практика, історичні уроки погано засвоюються.

Неспроможність нейтралітету щодо захисту. Нагадаємо, що нейтралітет, навіть закріплений у міжнародних договорах, не надає імунітету від зазіхання на суверенітет і територіальну цілісність. Саме тому в нейтральних країнах росте розуміння того, що в найближчій перспективі вони самостійно не зможуть забезпечити такий статус. Нагадаємо про це, що в політиці зустрічаються випадки проголошення нейтралітету без відповідного юридичного



Під час роботи Міжнародного форуму високого рівня «Позаблокова політика України в європейському контексті», організованого Інститутом світової політики та Бюро у зв'язках НАТО в Україні, що відбувся 12 вересня 2012 р. у Дипломатичній академії України

закріплення такого статусу. Принагідно згадати Республіку Білорусь та Республіку Молдова, які закріпили в конституціях нейтральний статус своїх країн з метою позбутися військової присутності іноземних держав за аналогією з Австрією (1955 р.). Але результат таких кроків, як відомо, виявився негативним: іноземні держави (РФ) утримують тут свої війська і терміни їхнього виведення є доволі туманними.

Водночас нейтралітет у жодному разі не означає відсутності права на вступ у політичні й економічні союзи. Дехто із західних спостерігачів стверджує, що Україна не зможе набути членства в ЄС, якщо буде нейтральною. Однак, приклад вищезгаданих Швеції, Фінляндії та Австрії спростовує таке твердження. Більше того, нейтральні країни мають право співпрацювати з військовими блоками. Посол Швеції в Україні Йон-Кристер Оландер так пояснив принцип взаємодії Швеція – НАТО: «Ми можемо чудово співпрацювати з країнами НАТО, особливо тими, що входять

до складу ЄС. Сьогодні проблема безпеки – це не тільки військова загроза, а й загроза тероризму, природних катастроф. Необхідними є місії із запобігання конфліктів за кордоном... У всіх цих питаннях ми готові брати участь. Швеція активно працює в рамках програми НАТО «Партнерство заради миру». Наші відносини з Альянсом ми можемо охарактеризувати короткою формулою: «Все, поза статтею 5». Тобто, допустимі всі положення Статуту НАТО, крім ст. 5, у якій ідеться про колективну військову допомогу учасникові Альянсу в разі загрози.

Під час виконання статутних зобов'язань нейтральна країна, у свою чергу, має право імунітету від перетворення національної території на театр воєнних дій, у чому й закладена головна перевага нейтральної держави у воєнний час. Отже, нейтралітет вимагає гарантій найвищого рівня.

Водночас, склалася цікава ситуація з «гарантіями безпеки України». Чомусь у світовому середовищі аналітиків панує хибне

уявлення та вкоренилася необ'єктивна інформація, мовляв, Україна отримала гарантії ще в 1993 році (!). Вірогідно, маючи на увазі відмову нашої країни від ядерного статусу. Нагадаємо, що основний документ стосовно ядерних та інших гарантій безпеки Україні – Меморандум про гарантії безпеки Україні – був підписаний на початку грудня 1994 р. на Будапештському саміті ОБСЄ кількома провідними ядерними державами. Цей документ містить кілька цікавих статей. З огляду на важливість наведемо їх тут повністю.

«Ст. 2. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують їх зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України...»

Ст. 3. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ (994_055) утримуватися від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних їй суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги.

Ст. 4. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують їх зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі-учасни-

ці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (995_098), що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї.

Ст. 5. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують щодо України їх зобов'язання не застосовувати ядерну зброю...».

Таким чином, країни-гаранти пообіцяли: не застосовувати проти нас ядерну зброю, утримуватися від загрози силою, утримуватися від економічного шантажу і, нарешті, домагатимуться негайних дій від Ради Безпеки ООН, щоб вона нас захистила в разі чиєїсь агресії...Отже, ця заява залишилася заявою, не закріпленою на законодавчому рівні державами, що її підписали, оскільки не вироблено конкретного механізму відповідних кроків захисту України. І оскільки цей документ є юридично неспроможним, деякі наші гаранти залюбки застосовують економічний шантаж. Наскільки відомо, за міжнародними гарантіями безпеки, будь-якій державі країни-гаранти розробляють механізм, тобто заходи з надання конкретної допомоги на її захист у разі агресії. У меморандумі про це – ані слова.

Нейтральний статус вимагає також відсутності на території іноземних військових баз; високого рівня обороноздатності держави; відсутності з боку держав-сусідів територіальних та інших претензій.

Нейтральний статус також несе й відповідні

зобов'язання: не підтримувати жодну з воюючих сторін, не надавати своєї території ворогуючим країнам, не торгувати військовою зброєю з однією зі сторін конфлікту (а з усіма можна), бути спроможним забезпечити свій нейтральний статус. Отже, нейтральний статус вимагає значних витрат на оборону.

Чимало інсинуацій розповсюджується навколо формулювання в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) – наміру стати в майбутньому постійно нейтральною країною. Ця заява УРСР була спрямована, перш за все, на означення власної позиції щодо радянського військового блоку ОВД (який проіснував до 1994 р. – до виведення останніх радянських військових контингентів із території Німеччини). До того ж, визначив позиціонування України щодо ядерності СРСР, у складі якого наша держава не мала наміру продовжувати своє перебування. Дехто закидає Україні звинувачення щодо участі в операціях з підтримання миру (ОПМ) ООН, порівнюючи їх з участю у війнах. Така позиція свідчить, на жаль, про необізнаність авторів із миротворчою діяльністю ООН.

Chekalenko Liudmyla D. Non-alignment and neutrality: «the pros and cons» (summary of lectures) / Diplomatic Academy of Ukraine under the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine

The status of non-alignment and neutrality is discussed in the paper, advantages and insufficiencies of both are considered. The motivation of Ukraine in determining of the status of non-alignment is analysed.

Key words: neutrality, non-alignment, foreign military bases, foreign policy of Ukraine.

Чекаленко Людмила Д. Внеблоковость и нейтралитет: «за» и «против» (конспект лекции) / Дипломатическая академия Украины МИД Украины.

В статье рассмотрены статусы внеблоковости и нейтралитета, их преимущества и недостатки. Проанализирована мотивация Украины в выборе статуса внеблоковости.

Ключевые слова: нейтралитет, внеблоковость, иностранные военные базы, внешняя политика Украины.

Отже, заява в Декларації про державний суверенітет не означає юридичного закріплення нейтрального статусу, оскільки в цьому документі йдеться лише про намір, а не dokonаний факт. Можливо, у майбутньому ми й доростемо до нейтрального статусу, але не тепер... Про нейтралітет України поки що не йдеться, оскільки на цьому етапі розвитку такий статус не відповідає українським інтересам.

З червня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні згаданий вище проект Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Документ набрав чинності 2 липня 2010 року. Стаття 11 закону передбачає дотримання Україною політики позаблоковості, «що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного співробітництва з НАТО та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес».

Таким чином, Україна обрала та закріпила на законодавчому рівні свій позаблоковий статус.