

ПОЗАБЛОКОВІСТЬ ЧИ НЕЙТРАЛІТЕТ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті розмірковується про статус позаблоковості і нейтралітету, розглядаються переваги і особливості одного та іншого. Аналізується мотивація України у виборі статусу позаблоковості.

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

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.

Тема позаблоковості та нейтралітету^{*} активно обговорюється на всіх політичних рівнях і тиражується засобами масової інформації [1]. Квінтесенцією різноманітних роздумів про нейтралітет став висновок, що статус нейтралітету, навіть підтверджений міжнародними договорами, не надає імунітету від порушників суверенітету і територіальної цілісності держави. При цьому додається, що поодинокі винятки з правил (як у випадку Швейцарії і Ірландії) тільки підтверджують цей невеселий висновок. Тому в нейтральних країнах розуміли, що у найближчий перспективі вони будуть неспроможними самостійно забезпечити свій проголошений статус.

Засади міжнародного права визначають постійний нейтралітет як добровільне прийняття державою відповідно до міжнародних договорів або в односторонньому порядку зобов'язання дотримувати постійний нейтралітет, тобто не вступати у воєнні союзи і 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, і залишатиметься нейтральною у випадку збройного конфлікту між іншими державами. Постійно нейтральні держави на відміну від тих, що проголосили свою нейтральність під час війни, зобов'язуються дотримуватися відповідної політики як у воєнний, так і в мирний час. Тобто вони зобов'язані не вступати у військові союзи і блоки, не надавати свою територію для розташування іноземних військ та військових баз.

У той же час антивоєнне спрямування постійного нейтралітету не виключає, а навпаки, передбачає необмежене право нейтральної держави на самооборону [2].

* Нейтралітет – лат. *neuter* – ні той, ні інший, – юридичний і політичний статус держави, яка зобов'язується не брати участі у війні інших держав, а в мирний час відмовляється від участі у військових блоках.

Стан постійного нейтралітету зазвичай гарантується або формально визнається іншими державами.

Отже, постійний нейтралітет не тягне за собою втрати нейтральною державою суверенітету і міжнародної правосуб'ектності, за винятком обмежень військового характеру. Постійно нейтральна держава може в цілях власної оборони мати відповідні збройні сили. Сьогодні постійно нейтральними державами є:

Швейцарія (відповідно до Паризького акту про визнання і гарантії постійного нейтралітету Швейцарії й 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 з Камбоджі 23 жовтня 1991 р.) [3].

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

Різноманітність форм нейтралітету дала підстави деяким дослідникам стверджувати, що «нейтралітетів^{*} було декілька» [4]. На жаль, така думка є доволі розповсюджену, однак це не заважає нам висловити переконання в тому, що деякі відмінності нейтрального статусу не міняють його сутності. Вочевидь людству відомий нейтралітет як специфічний статус держави, який за бажанням суб'екта міжнародного права може виявлятися варіативно і бути різноманітним.

Невдовзі з'явилася чергова назва нейтралітету. У часи блокового протистояння країни, що вивільнилися від колоніальної залежності, намагалися привернути до себе увагу і підкреслити дієвість власного нейтралітету, тобто заявити про активну зовнішню політику своїх держав і самостійність прийняття рішень з різноманітних міжнародних проблем. Таку політику вони називали політикою активного, позитивного або конструктивного нейтралітету [5]. З цих визначень вітчизняні метри від науки обрали прийнятним для України поняття «активного нейтралітету», що і розповсюджують в українській аудиторії. В цій позиції простежується російський вплив: наукова думка сусідньої держави пояснює визначення

* Доцільно говорити не про нейтралітет, а нейтралітети. Адже кожна з історичних систем міжнародних відносин передбачала існування відповідної історичної форми нейтралітету. На жаль, ця методологічна помилка увійшла до багатьох статей, що широко тиражуються.

«активний нейтралітет» курсом держави на посилену розбудову власних збройних сил [6].

При цьому не враховується той факт, що сутність *позитивного або активного нейтралітету* на той час полягала в неучасті як у військових угрупованнях західних держав (НАТО), так і в угодах оборони соціалістичних країн (ОВД). І виявлялася в активній боротьбі за збереження миру, стабільності і запобіганні війни. Отже, активний або позитивний нейтралітет – це одна з форм мирного співіснування часів протистояння протилежних блоків. Таким чином, ті, хто закликає саме до активного/позитивного нейтралітету [7], фактично повертають нас у часи існування біполярного світу за умов СРСР, намагаючись застарілі схеми біполярного існування екстраполювати на постбіполярні міжнародні відносини.

Позаблоковість. Традиційно нейтралітет і позаблоковість виконують функцію адаптації держави до її зовнішнього оточення. Нейтралітет обмежує державу у взаємодії з іншими суб'єктами міжнародних відносин через заборону на участь у військових конфліктах та структурах колективної оборони. *Порівняно з нейтралітетом позаблоковість дає державі ширше поле маневру, обмежуючи її діяльність на міжнародній арені лише забороною на участь у військових блоках [8].*

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 підтвердженського визнання з боку інших держав [9].

Із ратифікацією Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (липень 2010 р.) Україна набула статусу позаблокової держави. В цьому виявляються як плюси, так і мінуси. До плюсів можна віднести те, що позаблоковість можна як прийняти, так і переглянути в односторонньому порядку, якщо з'являється загроза національній безпеці, яку держава неспроможна подолати самотужки. Тоді країна шукає відповідних партнерів-гарантів або підтримки (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. Отже, Україна не тільки позбавила себе можливості набути статусу постійного нейтралітету. 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 і Австрія* додали «головного болю» європейським юристам щодо вирішення проблеми поєднання нейтралітету із членством в

ЄС. Питання Швеції і Фінляндії, що у різні часи заявляли про свій нейтральний статус у двосторонніх угодах з третіми країнами, виявилося не таким складним, як проблема Австрії, де постійний нейтралітет було закріплено основним законом держави. Врешті-решт європейські структури визнали можливим визнання названих держав такими, що мають юридичні підстави приєднатися до ЄС, що і було здійснено у 1996 р. Хоча критерії членства в ЄС, особливо щодо частини безпекової складової Спільноти явно суперечать прийнятому рішенню.

Для українських реалій певний інтерес являє саме шведський досвід. Кінець холодної війни супроводжувався «новою хвилею ліберального інтервенціоналізму». Відповідно до політики нейтралітету, традиційно дотримуваного країною, Швеція не брала участі у нещодавніх військових конфліктах. Однак концепція зовнішньої політики країни містить суперечливі елементи. Хоча гуманітарні інтервенції, такі, наприклад, як в Косово у 1999 р., відповідають припустимій ролі Швеції, як «совіті світу», однак це не збігається із пацифізмом, іміджем країни та правою політикою ООН. Конфлікт в Косово, який привів до колапсу суверенітету, може розглядатися як варіант для майбутньої парадигми зовнішньої політики Швеції. Відтоді кілька шведських політиків неодноразово заявляли, що опинившись перед серйозним попранням прав людини, міжнародна спільнота не може обирати пасивну позицію. Аргументи «за» участь у війнах й надалі підтримуються й закріплюються міжнародним правом і все більше відповідають шведському дискурсу. Більш того, зростає готовність брати участь у військовому втручанні у випадку гуманітарних криз, що вважається легітимним навіть за відсутності мандата ООН.

Роль шведського Ріксдага окреслюється розподіленням повноважень між урядом і парламентом у питаннях зовнішньої політики. Хоча відповіальність за переговорний процес щодо укладення міжнародних договорів лягає на виконавчу владу, потребує схвалення уряду у випадку «особливого значення» для країни або таких, що стосуються законодавчих і бюджетних питань держави. Таким чином, задача ліберальної демократії полягає в тиску на різні інстанції з метою збереження або створення нормативного порядку, що спирається на власні уявлення про демократію, права людини і державність. Такі результати являють певну загадку для теорії демократичного світу і натяк на амбівалентність ДС, що приходить до «демократичних воєн». Стосовно права на розгортання військ, ситуація в Швеції доволі не прозора. У такому випадку Конституція не потребує парламентського втручання, однак на розгортання військ за кордоном виконавча влада зобов'язана шукати згоди Ріксдага. Правда, тут існує особливе правило – винятки становлять випадки самооборони. Воно стосується положення про розташування військ у режимі очікування (невтручання) на основі міжнародної угоди, схваленої Ріксдагом, наприклад, розгортання військ за статтею 43 Статуту ООН (надання резервних сил і підтримка безпеки).

Схема прийняття чи закріплення нейтралітету. Стосовно схеми прийняття нейтрального статусу точки зору не збігаються. Одні вважають, що для оголошення країни нейтральною, формально не потрібні жодні документи. Тобто достатньо односторонньої декларації. Отже, міжнародне визнання нейтрального статусу в мирний час не оговорюється і будь-яка держава може визнати його, а може й не визнати. Історії відомо чимало випадків, коли нейтральні країни, статус яких був закріплений у міжнародних договорах, зазнавали нападу і окупації. Згадаймо хоча б дві світові війни, а також і факти відмови від нейтрального статусу, наприклад, Бельгії і Люксембургу, які увійшли в НАТО.

На переконання інших політиків нейтральний статус необхідно відповідним чином закріпити. Однією з таким схем закріплення є система ООН.

Схема ООН. Принципи і правила нейтралітету мають бути узгоджені із Статутом ООН. Статут ООН обмежує сферу застосування нейтралітету у випадку агресії 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 у пошуках нейтралітету з метою захисту і порятунку, стала Угорщина 1956 року. Щоби запобігти повторному введенню радянських військ у Будапешт, центральна фігура бунтівної Угорщини Імре Надь, що очолював уряд, оголосив нейтралітет Угорщини і прийняв відповідну декларацію. Угорські дослідники спростовують 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) [11] від липня 1957 р. про те, що заява про нейтралітет була не причиною, а результатом другої радянської інтервенції.

Прийняття рішення із 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. Але як свідчить практика, історичні уроки погано засвоюються.

Неспроможність нейтралітету щодо захисту. Однак нагадаємо, що нейтралітет, навіть закріплений у міжнародних договорах, не надає імунітету від зазіхання на суверенітет і територіальну цілісність. Винятки Швейцарії і Ірландії тільки підтверджують цей сумний висновок. Саме тому в нейтральних країнах росте розуміння того, що в найближчій перспективі вони самостійно не зможуть забезпечити такий статус. Нагадаємо при цьому, що в політиці зустрічаються випадки проголошення нейтралітету без відповідного юридичного закріплення такого статусу. Згадаймо хоча б Республіку Білорусь і Республіку Молдова, які закріпили в конституціях

нейтральний статус своїх країн з метою позбавитись військової присутності іноземних держав за аналогією з Австрією (1955 р.). Але результат таких кроків, як відомо, негативний: іноземні держави (РФ) тримають тут свої війська і термін їхнього виведення є доволі туманними.

Водночас нейтралітет в жодному разі не означає відсутності права на вступ у політичні і економічні союзи. Дехто з західних спостерігачів стверджує, що Україна не зможе набути членства в ЄС, якщо буде нейтральною* [12]. Однак приклад вище згадуваних Швеції, Фінляндії і Австрії спростовує таке твердження. Більш 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, які входять до складу ЄС. Сьогодні проблема безпеки – це не тільки військова загроза, але й загроза тероризму, природних катастроф. Необхідні 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, окрім статті 5». Тобто, всі положення Статуту НАТО, крім статті 5, де йдеться про колективну військову допомогу учаснику Альянсу в разі загрози.

Під час виконання статутних зобов'язань нейтральна країна, у свою чергу, володіє правом імунітету від перетворення національної території на театр військових дій, в чому і закладена головна перевага нейтральної держави у воєнний час.

Отже, нейтралітет потребує гарантій найвищого рівня.

Водночас цікава склалася ситуація з «гарантіями безпеки України». Чомусь у світовому середовищі аналітиків склалося хибне уявлення і вкоренилася необ'єктивна інформація, що Україна отримала гарантії ще у 1993 р. (!) [12]. Імовірно маючи на увазі відмову України від ядерного статусу. Нагадаємо, що основний документ щодо 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 їхню важливість наведемо їх тут повністю [13].

«Ст. 2. Російська Федерация, 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 Федерация, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки *підтверджують* Україні їх зобов'язання *згідно з принципами Заключного акта НБСС (994_055) утримуватись від економічного тиску*, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним

* Ст. 5 Статуту НАТО (перефразуючи) «Один за всіх – всі за одного»

інтересам здійснення Україною прав, притаманних її 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-учасниці 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, щоби вона нас захистила на випадок чийсь 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 запобігли застосувати економічний шантаж. Наскільки відомо, за міжнародними гарантіями безпеки будь-якій державі країни-гаранти розробляють механізм, тобто заходи із надання конкретної допомоги на її захист в разі агресії. У меморандумі про це – ані слова.

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

Нейтральний статус також несе і відповідні зобов'язання: не підтримувати жодну з воюючих сторін, не надавати своєї території ворогуючим країнам, не торгувати військовою зброєю з однією із сторін конфлікту (а зо всіма можна), бути спроможним забезпечити свій нейтральний статус. Отже, нейтральний статус потребує значних витрат на оборону.

Чимало інсінуацій (до яких найчастіше причетні російські ЗМІ) розповсюджується навколо формулювання у Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) щодо 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 року – до виведення останніх радянських військових контингентів з території Німеччини). До того ж, означив позиціонування України щодо ядерності СРСР, у складі якого наша держава не бажала продовжувати своє перебування. Дехто закидає Україні звинувачення в участі в операціях з підтримання миру (ОПМ) ООН, порівнюючи їх з участю у війнах. Така позиція свідчить, на жаль, про необізнаність авторів з миротворчою діяльністю ООН.

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

Верховна Рада України 3 червня 2010 р. ухвалила в першому читанні згадуваний вище проект Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Документ набув чинності 2 липня 2010 р. Ст. 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» [16].

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

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Чалий О. Інтерв'ю Бі-бі-сі. – Режим доступу : //http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2009/07/090718_chalyi_interactive_is.shtml.
2. Сайт Закарпатської обласної держадміністрації. – Режим доступу : //http://www.carpathia.gov.ua/en/publication/content/1946.htm/. 3. Міжнародне право. – М. : Міжнародні отношення, 2000. – С. 82. 4. Режим доступу : //http://www.carpathia.gov.ua/en/publication/content/1946.htm/. 5. Дипломатический словарь. – М., 1971.– Т. II. – С. 374. 6. Режим доступу : http://library.if.ua/book/142/9537.html/. 7. Чалий О., Богословська І. та ін. – Режим доступу : //http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2009/07/090718_chalyi_interactive_is.shtml ; www.uanato.info/2-uaua.asp/; Голос України – 2007. – 13 вересня. – С. 4; Режим доступу : http://data.com.ua/election_programs/2882.htm?print=1; www.kgi.edu.ua/cisss-ua/files/art/neitral.doc; www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_38.../P14_doc.pdf; Родченко В.В. Міжнародний менеджмент. – 2002. – Режим доступу : //http://library.if.ua/book/142/9537.htm. 8. Вдовенко В.М. Політика нейтралітету і позаблоковості в сучасній архітектурі європейської безпеки : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / В.М. Вдовенко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2006. – 22 с.
9. Гончаренко О. Нейтралітет, позаблоковість і національна безпека: європейський досвід та альтернатива для України / О. Гончаренко // Стратегічна панорама. – 2000. – №1–2 ; Holsti K. International Politics. Englewood Cliff. 1995. – Р. 102; Зленко А. Нейтралітет чи позаблоковість: чи це в інтересах України? / А. Зленко. – Віче. – Режим доступу : //www.viche.info/journal/1418/. 10. Australia, Ceylon, Denmark, Tunisia and Uruguay – Committee of Five after the number of the participating. – Bálint Bak: The Issue of Hungarian Neutrality during the Revolution of 1956. 11. //http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article;jsessionid=4E508EC893F1D8C9AF83B4D58938B027?art_id =88489&cat_id=42170. 12. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапешт, 5 грудня 1994 р.). – Режим доступу : //http://uazakon.com/time1994/period1.htm/. 13. Закон України від 2 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». – Режим доступу : //http://www.president.gov.ua/documents/12069.html/.