



ДЕЯКІ ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ (НАТО)

ТОЛКАЧОВ Г. І.,
здобувач

*Інститут
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка*

“Нові члени НАТО беруть на себе відповідальність членства в Альянсі... Нові члени стають повноправними членами Альянсу та зможуть скористатися всіма правами та взяти на себе всі зобов’язання в рамках Північноатлантичного договору, підписаного у Вашингтоні 4 квітня 1949 року”, визначає Закон США про спрощення процедури розширення НАТО 1996 року¹.

Проголошений на політичному рівні і визначений національним законодавством курс євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якого є набуття членства в НАТО², обумовлює появу даного матеріалу в якості аналізу необхідних кроків у правовій сфері з тим, щоб відповідно до міжнародної практики, що склалася, і наведеної вище статті Закону Сполучених Штатів, у тому числі і як прикладу, Україна могла взяти на себе зобов’язання і скористатися правами держави-члена Альянсу.

Згадаємо, що з розпадом Радянського Союзу, звільнившись від політичного і військового нагляду, країни Центральної та Східної Європи, Балтії, а згодом і Балкан, спираючись на статтю 10 Вашингтонського договору, висловили своє бажання приєднатися до Північноатлантичного Альянсу. На сьогодні досвід, накопичений як з боку країн-претендентів, так і євроатлантичної спільноти, обумовлює тривалу процедуру вступу в НАТО.

На початку 1997 року на прохання 11 країн-партнерів Альянсу розпочав з ними Інтенсифікований діалог щодо вступу. Паралельно військово-керівництво Альянсу проводило аналіз відповідних військових чинників стосовно зацікавлених у членстві країн. 8 липня 1997 року керівники країн-членів Альянсу на зустрічі в Мадриді запросили Польщу, Угор-

щину і Чеську Республіку розпочати переговори про вступ (4 коло розширення НАТО). З тим, щоб допомогти бажаним країнам підготуватися до вступу до Альянсу та з урахуванням досвіду набуття членства в НАТО Польщею, Угорщиною і Чеською Республіками, був розроблений і у квітні 1999 року на Вашингтонському саміті ухвалений План дій щодо членства в НАТО (ПДЧ). На сьогодні 3 країни є учасницями ПДЧ: Албанія, Хорватія та колишня Югославська Республіка Македонія. У рамках ПДЧ НАТО стежить за результатами роботи країни-претендента, які обговорюються на зустрічах Північноатлантичної ради. Країна-претендент має довести, що вона досягла встановлених критеріїв, після чого вона може бути запрошена до переговорів про вступ.

Переговори про вступ розпочинаються із зустрічей експертів з боку НАТО і від кожної окремої запрошеної країни в штаб-квартирі в Брюсселі, під час яких формально підтверджується бажання і можливості запрошеної країни взяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в НАТО. Кінцевим результатом має стати графік завершення необхідних реформ, які, як засвідчує практика, триватимуть й надалі.

Після цього міністр закордонних справ запрошеної країни направляє лист про наміри набуття членства в Альянсі, підтверджуючи прагнення і можливість членства в НАТО, разом з графіком завершення відповідних реформ.

Наступною стадією є підписання Протоколу до Північноатлантичного договору про вступ нового члена, який готується стороною НАТО. Протоколи про приєднання повинні бути ратифіковані, затверджені чи прийняті відповідно до внутрішніх процедур країн-членів НАТО і передані депозитарію – Сполученим Штатам Америки. Протокол вважається доповненням до Вашингтонського договору 1949 року.

Як тільки закінчиться процедура схвалення протоколу про приєднання нового члена державами-членами НАТО, Генеральний секретар НАТО запросить нового члена стати стороною Північноатлантичного договору.

Після завершення законодавчих процедур запрошеною країною, міністр закордонних справ цієї країни на спеціальній церемонії має передати документи про вступ до Північноатлантичного договору депозитарію – Державному департаменту США на збереження. Ця подія закріплює офіційний вступ до Альянсу.

Для країн 5-го і найбільшого кола розширення Альянсу цей процес тривав з 1997 року по 2004 рік у цілому, і з Празького саміту 2002 року, коли 22 листопада глави держав і урядів НАТО запросили 7 країн до переговорів, до червня 2004 року, коли в Стамбулі члени НАТО вітали нових союзників, зокрема.

Керівні документи НАТО, а саме: Дослідження з питань розширення Альянсу, оприлюднене

1995 року, та План дій щодо членства в НАТО 1999 року розкривають очікування сторони НАТО до претендента в правовій площині.

У Дослідженні з питань розширення НАТО, серед інших, визначається такий принцип цього процесу: “нові члени користуватимуться усіма правами та візьмуть на себе всі зобов'язання, згідно з Вашингтонським договором, а також визнають і дотримуватимуться принципів, політики і процедур, ухвалених усіма членами Альянсу на момент приєднання нових членів”³.

По відношенню до набуття прав і обов'язків за Вашингтонським договором, слід зазначити, що правилом “золотого перерізу” є теза про те, що в Альянсі не може бути жодних “другорядних” гарантій безпеки чи членів, так само як і не повинно бути жодних змін Вашингтонського договору для тих, хто вступає в НАТО.

Стосовно другої складової вищезазначеного принципу, варто пам'ятати, що нормативна база⁴ (*acquis* або *acquis communautaire*) Організації Північноатлантичного договору складається з 2 основних компонентів:

- а) нормативна база, як вона відображена у всіх рішеннях Північноатлантичної ради НАТО, незважаючи на формат засідань.

Північноатлантична рада (ПАР) складається з постійних представників держав-членів Альянсу. ПАР також проводить засідання на більш високих рівнях, за участю міністрів закордонних справ, міністрів оборони, або глав держав чи урядів. Яким би не був формат та склад, вона наділена однаковими повноваженнями щодо прийняття рішень, а її рішення мають однаковий статус і юридичну силу незалежно від рівня засідання. Коли ПАР проводить засідання у форматі постійних представників, на таке засідання посилаються як на “Постійну раду”. Двічі на рік, а іноді частіше, Рада проводить засідання на рівні міністрів, коли кожна держава представлена міністром закордонних справ. Засідання Ради також відбуваються на рівні міністрів оборони. Засідання – саміти, які відвідують глави держав чи урядів, проводяться будь-коли, якщо важливе питання підлягає вирішенню, або відбуваються значні моменти в еволюції політики безпеки Союзників.

Рішення, прийняті ПАР, є зобов'язуючими по відношенню до держави-члена Альянсу. Політичні рішення є не лише політичними, але можуть також створити, до певної межі, юридичні зобов'язання держави-члена Альянсу.

Наприклад, програма “Партнерство заради миру” та Рада євроатлантичного співробітництва, Статутні документи, Головні політичні документи створюють юридичні зобов'язання. Рішення прийняті на саміті НАТО: наприклад, рішення прийняте на саміті у Вашингтоні побудувати нову штаб-квартиру в Брюсселі і тощо.

Більш того, ПАР також ухвалюватиме адміністративні рішення, які матимуть юридич-

но зобов'язуючи наслідки. Наприклад, прийняття Правил НАТО щодо цивільного персоналу, Схема пенсійного забезпечення НАТО, Схема соціального страхування НАТО і т. і. ...

б) правові інструменти (договори), до яких нова держава-член Альянсу повинна приєднатися згідно з внутрішніми конституційними процедурами.

Водночас, те, що може бути визначено в якості договірної бази організації, також складається з двох елементів, а саме: по-перше, багатосторонні договори та, по-друге, двосторонні договори, укладені між НАТО та державами-членами Альянсу, а також третіми сторонами.

Щодо другого, ці договори стосуються різних питань, але здебільшого звертаються до тем, які торкаються правового зв'язку між приймаючою стороною і НАТО. Прикладом можливо вважати обмін листами між Королівством Бельгія та НАТО стосовно статусу НАТО в межах території Королівства, Угоду про приймаючу сторону, укладену між Штабом Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО в Європі та Королівством Бельгія. Цей перелік питань не обмежується лише одною приймаючою стороною, але також укладається між НАТО/Верховними військовими штабами та відповідною приймаючою стороною.

Держава-член Альянсу зобов'язана правовою базою Організації, що складатиметься з двох вищезгаданих компонентів. Очевидним є те, що зобов'язання приєднатися до нормативної бази Організації, безпосередньо до правових інструментів, можуть бути ініційовані лише в найбільш формальний підхід. Це також передбачається Планом дій щодо членства в НАТО, розділ V Правові питання. Утім, ПДЧ зауважує, що деякі кроки можливі на стадії запрошення приєднатися до Альянсу, яку розпочинають переговори про вступ, а саме держава повинна приєднатися до:

- а) Угоди між сторонами Північноатлантичного договору стосовно статусу їхніх сил (Лондонська СОФА) (під. в Лондоні, 19 червня 1951 р.);
- б) Протоколу про статус Міжнародних військових штабів, укладеного відповідно до Північноатлантичного договору (Паризький протокол) (під. в Парижі, 28 серпня 1952 р.).

Україна є стороною Угоди між державами-учасницями Північноатлантичного договору та іншими Державами, що беруть участь у "Партнерстві заради миру", щодо статусу їхніх сил (ПЗМ СОФА), підписаної в м. Брюссель 19 червня 1995 року (дата підписання: 6 травня 1996 року – дата передачі депозитарію інструменту ратифікації: 26 квітня 2000 року – дата набуття чинності: 26 травня 2000 року), а також Додаткового протоколу до Угоди між державами-учасни-

цями Північноатлантичного договору та іншими державами, які беруть участь у програмі ПЗМ щодо статусу їхніх сил, підписаної в м. Брюссель 19 червня 1995 року, у той же час.

Більш того, Україна також є стороною Подальшого додаткового протоколу ПЗМ СОФА, підписаної в м. Брюссель 19 грудня 1997 року (дата підписання: 3 грудня 1999 року – дата передачі депозитарію інструменту ратифікації: 19 січня 2001 року – дата набуття чинності: 19 січня 2001 року).

Відповідно, враховуючи, що Україна зобов'язана положеннями ПЗМ СОФА та її Подальшим додатковим протоколом, в принциповому плані, не повинно виникнути проблем з приєднанням до Лондонської СОФА та Паризького протоколу, оскільки "розвинуті" Лондонська СОФА та Паризький протокол вже застосовуються нашою країною через імплементацію ПЗМ СОФА та її Подальшого додаткового протоколу.

Важливим є те, що приєднання до Лондонської СОФА та Паризького протоколу можливо виключно за умови запрошення ПАР, навіть по відношенню до держави, яка вже є державою-членом Альянсу. У цілях пришвидшення процесу набуття повноправного членства, сторона НАТО здійснить відповідне запрошення.

Крім того, згідно з ПДЧ, очікується, що нова держава-член стане стороною, у належний час, наступних статутних договорів:

- а) Угоди про статус Організації Північноатлантичного договору, національних представників та міжнародного секретаріату (Оттавський договір) (під. в Оттаві, 20 вересня 1951 року);

Стаття XXVI, п. 1 Оттавського договору визначає:

"Ця Угода відкрита до підписання державами-членами Організації та є предметом ратифікації. Інструмент ратифікації передаватиметься на зберігання Уряду Сполучених Штатів Америки, який інформуватиме всі держави, що підписали Угоду, про таке."

- б) Угоди про статус місії та представників третіх Держав у Організації Північноатлантичного договору (Брюссельська угода) (під. в Брюсселі, 14 вересня 1994 року);

Стаття 3, п. а Брюссельської Угоди визначає:

"Ця Угода відкрита до підписання державами-членами і є предметом ратифікації, прийняття або схвалення. Інструменти ратифікації, прийняття або схвалення передаватимуться Уряду Королівства Бельгія, який інформуватиме всі держави, що підписали Угоду, про таке."

Щодо цих угод, то ПАР не робитиме окреме запрошення про необхідність стати стороною Оттавської та Брюссельської Угод. Очікується, що як тільки держава стає державою-членом Альянсу, вона, відповідним чином, вживатиме всі прийнятні заходи, щоб стати стороною обох договорів.

Приєднання до Оттавської Угоди є важливим також, оскільки через процедуру ратифікації держава визнаватиме в межах своєї території правовий статус НАТО, а також Міжнародного секретаріату та експертів Організації, що виконуватимуть певні місії. Більш того, важливо також те, що статус представників держав-членів, визначений Оттавською Угодою, поважатиметься приймаючою стороною.

Стосовно Брюссельської Угоди, яка визначає статус місії третіх держав при Організації Північноатлантичного договору, навіть за відсутності прямого відношення до країни, що приєднується, з огляду на те, що штаб-квартира НАТО знаходиться на території Королівства Бельгія, держава повинна приєднатися до цієї Угоди з тим, щоб чітко виявити свою політичну волю бути готовою діяти таким же чином як і Бельгія, якщо це вимагатиметься.

Існує також низка технічних угод, до яких нова держава-член повинна приєднатися, зокрема:

- а) Угоди про взаємний захист таємності винаходів, пов'язаних із обороною, і до яких подані заявки на патентування (Париж, 21 вересня 1960 р.);

Стаття VI Угоди обумовлює, що:

“Інструменти ратифікації чи затвердження цієї Угоди передаватимуться якомога скоріше Уряду Сполучених Штатів Америки, який інформуватиме кожний Уряд, що підписав Угоду, про дату депонування кожного інструменту.”

Також важливо виокремити п. 2 Статті 7, який зазначає:

“... Вона набуватиме чинності для кожної іншої сторони, що підписала Угоду, по завершенню 30 денного терміну після депонування її інструментів ратифікації або схвалення.”

- б) Угоди НАТО про передачу технічної інформації для цілей оборони (Брюссель, 19 жовтня 1970 року);

Стаття VIII, п. А обумовлює, що:

“Інструмент ратифікації чи схвалення цієї Угоди передаватиметься на зберігання якомога скоріше Уряду Сполучених Штатів Америки, який інформуватиме кожний Уряд, що підписав Угоду, про дату депонування кожного інструменту.

... Вона набуватиме чинності для кожної іншої сторони, що підписала Угоду, по завершенню 30 денного терміну після депонування її інструментів ратифікації або схвалення.”

З точки зору змісту цих Угод, у спільних інтересах є те, щоб нова держава гарантувала приєднання до зазначених договорів.

У подальшому нова держава-член також повинна приєднатися до наступних договорів, пов'язаних із безпекою інформації:

- а) Угода між сторонами Північноатлантичного договору з безпеки інформації (Брюссель, 6 березня 1997 року);

Стаття 7 Угоди обумовлює, що:

“Угода відкрита до приєднання новою стороною Північноатлантичного договору у відповідності до її конституційних процедур. Її інструмент приєднання передаватиметься на зберігання Уряду Сполучених Штатів Америки. Вона набуває чинності по відношенню до кожної Держави, що приєднується, по завершенню 30 денного терміну після депонування її інструменту приєднання.”

Процедура, яка застосовуватиметься новою державою-членом, повинна ґрунтуватися на методиці приєднання та згідно з внутрішніми конституційними процедурами згаданої держави.

До того ж Україна та НАТО 13 березня 1995 року підписали Угоду про захист інформації обмеженого користування, яка ґрунтується на подібних до Угоди НАТО з безпеки інформації принципах.

- б) Угода про співпрацю щодо інформації з питань атомної енергії (С – М (64)39 – Основна угода) (Париж, 18 червня 1964 року) та Протокол, що доповнює Додаток про безпеку (Брюссель, 2 червня 1998 року).

Стаття X Угоди стосується отримання Урядом Сполучених Штатів Америки волевиявлення взяти зобов'язання за положеннями Угоди.

На додаток, нова держава-член, має прийняти “Адміністративні домовленості з імплементації Угоди” (С-М(68)45, 5 редакція).

Вищезгадані Адміністративні імплементаційні домовленості мають гриф “НАТО Конфіденційно”.

Приєднання до цих правових інструментів відкриває доступ до інформації системи АТОМАЛ (ATOMAL).

Зрештою, ПДЧ наголошує, що внутрішнє законодавство країн-претендентів має бути якомога сумісним з усіма іншими механізмами та з практикою їх застосування, якими керуються в рамках НАТО.

У ході переговорів сторону НАТО безперечно цікавитиме чи існують які-небудь конституційні або юридичні бар'єри на шляху впровадження юридичної бази НАТО, а відповідним чином і ідея проведення всеукраїнського референдуму щодо вступу в НАТО.

У відповідності до процедури, передбаченої статтею 11 Вашингтонського договору, договір має бути ратифікований, а його умови виконуватися усіма сторонами згідно з їхніми відповідними конституційними процедурами. З точки зору вітчизняного права⁵, формами надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору є ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання, інший шлях, про який домовляться сторони. В практичному плані процедуру надання згоди на обов'язковість міжнародного договору для нашої держави називає Міністерство юстиції. Втім, з огляду на положення ст. 9 Закону Про міжнародні договори України, яка, зокрема, визначає які міжнародні до-

говори підлягають ратифікації, за декількома законодавчими вимогами – про участь у міждержавних союзах та інших міжнародних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України – можливо стверджувати, що стосовно згоди України на обов'язковість Вашингтонського договору юридично відповідною є процедура прийняття Верховною Радою закону про ратифікацію.

Спираючись на це, можливо також відзначити правову природу можливого референдуму сто-

совно вступу до НАТО (що передбачено Універсалом національної єдності) – дорадче опитування, результати якого повинні бути взяті до уваги при прийнятті Верховною Радою рішення стосовно закону про ратифікацію.

На основі викладеного матеріалу робиться висновок про доцільність передбачити на етапі виконання Україною Плану дій щодо членства в НАТО в частині розділу правових питань у тому числі створення україномовної версії *acquis communautaire* Організації Північноатлантичного договору.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Розділ 602. Ст. 9, 10 публічного закону 104-208 від 30 вересня 1996 “Закон про спрощення процедури розширення НАТО 1996 року”. Україномовна версія розміщена в мережі Інтернет за адресою <http://www.ukrainenato.gov.ua/nato/ua/publication/content/12055.htm>
- ² Див. Рішення РНБОУ “Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)” від 23 травня 2002 р., Указ Президента України від 2 квітня 2005 р. № 702/2005 “Питання Воєнної доктрини України” та Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV.
- ³ Дослідження з питання про розширення НАТО, укр., вересень 1995 р., Гл. 1, п. Б, пп. 4.
- ⁴ Тексти документів НАТО, зокрема ПДЧ, Дослідження з питання розширення НАТО, Вашингтонський договір, інші, розміщені в мережі Інтернет за адресою <http://www.nato.int/docu/basics.htm>
- ⁵ Згідно зі ст. 2, 8 Закону України Про міжнародні договори України від 29.06.2004 р.