

ХАРТИЯ УКРАИНА—НАТО И ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ АКТ РОССИЯ—НАТО: ДВА ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ ОТНОШЕНИЙ С АЛЬЯНСОМ

9 июля 1997 года в Мадриде была подписана Хартия об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора. Тем самым была создана основа для строительства отношений между НАТО и одной из ключевых стран СНГ (как известно, этому событию предшествовало подписание в Париже в конце мая Основопологающего акта Россия—НАТО).

Если сравнивать эти два документа, можно констатировать их формальное сходство. В обоих случаях речь идет о принятии на себя сторонами не юридических, а “твердых политических” обязательств, и даже по своему внешнему виду как Хартия, так и Основопологающий акт отличаются от традиционных международных договоров (что, впрочем, по мнению авторов, отнюдь не является ущербным моментом и даже наоборот, модернизирует существующую договорно-правовую практику, приспособив ее к сегодняшним политическим реалиям).

В то же время налицо разница подходов России и Украины к строительству отношений с альянсом: если в первом случае очевидно стремление как можно подробнее регламентировать механизмы взаимодействия, в т.ч. в военно-политической сфере, то Хартия представляет собой своего рода комплекс принципов двустороннего сотрудничества, заполнить который “мясом” — дело последующей практики.

Раздел I Хартии — «Построение расширенных и углубленных отношений между Украиной и НАТО» — представляет собой преамбулу по сути в ее традиционном, общепринятом в договорной практике виде. В ней указаны наименования Сторон, которыми являются, с одной стороны, Украина, а с другой — Организация Североатлантического договора и ее государства-члены, а во-вторых, она содержит мотивы установления регламентированных отношений между Сторонами.

В соответствии с преамбулой Украина разделяет представления НАТО, что «открытость альянса для новых членов, в соответствии со статьей 10 Вашингтонского договора, направлена на укрепление стабильности в Европе и безопасности всех государств в Европе...». В преамбуле Стороны также указывают на то, что они исполнены решимости «усилить взаимное доверие» и «сотрудничать в построении стабильной, мирной и неделимой Европы».

Хартия состоит из пяти блоков — разделов, — каждый из которых содержит определенный комплекс обязательств. (В то же время, в отличие от Основопологающего акта, украинско-натовский документ разбит также на пункты.)

Раздел II — «Принципы развития отношений между Украиной и НАТО» — содержит обязательство Сторон соблюдать в своих взаимоотношениях общепризнанные принципы международного права. Согласно Хартии Украина и НАТО будут строить свои отношения в соответствии с

Уставом ООН, Хельсинкским Заключительным актом и последующими документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Пункт 2 раздела II включает перечень принципов, которыми будут руководствоваться Украина и НАТО при строительстве отношений между собой: неприменение силы или угрозы силой, территориальная целостность государств, суверенное равенство государств, уважение прав человека, мирное разрешение международных споров.

В пункте 3 этого раздела Украина подтверждает свою решимость «продолжать военную реформу, укреплять демократический и гражданский контроль над вооруженными силами и повышать их оперативно-техническую совместимость с вооруженными силами НАТО и стран-партнеров».

Соответствующий раздел в Основополагающем акте содержит обязательство России и НАТО содействовать укреплению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) «в качестве единственной общеевропейской организации безопасности». Далее указывается, что настоящий Акт не затрагивает главную ответственность Совета Безопасности ООН за поддержание международного мира и безопасности и роль ОБСЕ как общей и всеобъемлющей организации для сотрудничества в регионе. Таким образом, в отличие от Хартии, в Основополагающем акте делается акцент на ключевую роль ОБСЕ.

Раздел III Хартии — «Сферы консультаций и сотрудничества между Украиной и НАТО» — представляет собой развернутый перечень областей сотрудничества и вопросов, представляющих взаимный интерес государств. Этот перечень не носит ограничительный характер, так же как и соответствующий раздел Основополагающего акта, и может быть расширен по обоюдной договоренности государств-участников.

В разделе IV — «Практические механизмы для консультаций и сотрудничества между Украиной и НАТО» — Украина и НАТО указали на то, что «рассматривают свои отношения как динамично развивающийся процесс».

Что касается механизма развития этих отношений, то предусматривается создание Комиссии Украина—НАТО, которая «будет собираться для общей оценки состояния развития отношений, надзора за процессом планирования и разработки предложений относительно путей улучшения или дальнейшего развития сотрудничества между Украиной и НАТО». Комиссия Украина—НАТО будет встречаться не реже двух раз в год. Консультации и сотрудничество между Сторонами будут осуществляться посредством встреч между Украиной и НАТО как на уровне Североатлантического совета, так и с соответствующими комитетами НАТО, а также путем взаимных визитов на высшем уровне. Предусматриваются периодические встречи с высшими военными руководителями стран НАТО, а также межпарламентские контакты (Верховная рада—Североатлантическая ассамблея).

Соответствующий раздел Основополагающего акта (раздел II), по мнению авторов, содержит более далеко идущие обязательства, нежели Хартия. В нем содержатся положения, касающиеся создания совместного постоянного Совета Россия—НАТО, который будет проводить заседания на различных уровнях, в том числе, в случае необходимости, на уровне

глав государств и правительств. Предусматривается проведение под эгидой Совета регулярных встреч военных представителей.

Раздел V Хартии — «Сотрудничество ради более безопасной Европы» — содержит ряд договоренностей (по большей части имеющих декларативный характер) между Украиной и НАТО в военной сфере.

Союзники по НАТО заявляют, что «будут продолжать поддерживать суверенитет и независимость Украины, ее территориальную целостность, демократическое развитие, экономическое процветание и ее статус безъядерного государства». Согласно Хартии Стороны признают принцип нерушимости границ в качестве ключевого фактора стабильности и безопасности в Центрально-Восточной Европе и на континенте в целом. Пункт 15 раздела V содержит положение, предусматривающее создание кризисного консультативного механизма «для проведения совместных консультаций в любом случае, когда Украина будет усматривать прямую угрозу своей территориальной целостности, политической независимости или безопасности». В пункте 16 подтверждается статус Украины как безъядерного государства, получившего гарантии безопасности от всех пяти ядерных государств — участников Договора о нераспространении ядерного оружия.

В отличие от украинско-натовской Хартии, положения, касающиеся военно-политической сферы, в основополагающем акте существенно детализированы. Помимо положений, фиксирующих основные моменты совместного подхода России и НАТО к вопросам адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, он также содержит серьезные односторонние обязательства НАТО в военной области, являющиеся гарантией обеспечения интересов национальной безопасности России в случае присоединения к НАТО новых государств-членов.

Во-первых, государства—члены НАТО подтверждают, что «не имеют намерений, планов или причин для развертывания ядерного оружия на территории новых членов», в том числе не будут создавать места хранения ядерного оружия на территории этих стран.

Во-вторых, альянс «будет осуществлять свою коллективную оборону и другие задачи через обеспечение необходимых совместности, интеграции и потенциала усиления, а не путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил», что создает преграду к крупным новым размещениям сил НАТО на территории новых участников.

На взгляд авторов, при бросающейся в глаза разнице в подходах России и НАТО к созданию юридической базы отношений с НАТО (украинский — более декларативный и общий по характеру, российский — более прагматический и детализированный), достоверный ответ на то, как эти отношения конкретно сложатся, даст лишь будущая практика. При этом ключевое значение будет иметь не юридический статус документов, а реальная политика.

А.И.Лебедев,
кандидат исторических наук;

Н.И.Шмелева

Статья получена редакцией 25 ноября 1997 г.

ХАРТИЯ ОБ ОСОБОМ ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ОРГАНИЗАЦИЕЙ СЕВЕРОАТЛАНТИЧЕСКОГО ДОГОВОРА

I. Построение расширенных и углубленных отношений между Украиной и НАТО

1. Украина и Организация Североатлантического Договора (НАТО) и ее государства-члены, именуемые в дальнейшем Украина и НАТО,

— базируясь на политическом обязательстве на высшем уровне;

— признавая фундаментальные изменения в сфере безопасности в Европе, которые неразрывно связали безопасность каждого государства с безопасностью всех остальных;

— исполненные решимости усилить взаимное доверие и сотрудничество с целью укрепления безопасности и стабильности и сотрудничать в построении стабильной, мирной и неделимой Европы;

— подчеркивая глубокую трансформацию НАТО, произошедшую с конца холодной войны, и ее продолжающуюся адаптацию к изменяющимся реалиям евроатлантической безопасности, включая поддержку с ее стороны в каждом конкретном случае новых задач в области миротворческих операций, осуществляемых по полномочиям Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ;

— приветствуя прогресс, достигнутый Украиной, и ожидая дальнейшие шаги с целью развития ее демократических институтов, реализацию радикальных экономических реформ, и с целью углубления процесса интеграции в систему европейских и евроатлантических структур;

— отмечая позитивную роль НАТО в поддержании мира и стабильности в Европе, а также ее открытость для сотрудничества с новыми демократиями Центрально-Восточной Европы, неотъемлемой частью которой является Украина;

— будучи убежденными, что независимая, демократическая и стабильная Украина является одним из ключевых факторов обеспечения стабильности в Центрально-Восточной Европе и на континенте в целом;

— принимая во внимание важность крепких и стабильных отношений между Украиной и НАТО и признавая значительный прогресс, достигнутый в разносторонних сферах деятельности с целью развития расширенных, углубленных и более тесных отношений между Украиной и НАТО на основах, созданных Совместным Заявлением для прессы от 14 сентября 1995 г.;

— желая и в дальнейшем расширять и интенсифицировать свое сотрудничество в рамках Совета Евроатлантического партнерства, включая расширенную и углубленную программу "Партнерство ради мира";

— приветствуя их практическое сотрудничество в рамках Сил имплементации/Стабилизационных сил и других миротворческих операций на территории бывшей Югославии;

— разделяя взгляд, что открытость Альянса для новых членов, в соответствии со статьей 10 Вашингтонского Договора, направлена на укрепле-

ние стабильности в Европе и безопасности всех государств в Европе без обновления линий раздела,

— принимают на себя обязательство, на основании этой Хартии, в дальнейшем расширять и укреплять свое сотрудничество, развивать особое и эффективное партнерство, которое будет содействовать обеспечению большей стабильности и совместных демократических ценностей в Центрально-Восточной Европе.

II. Принципы развития отношений между Украиной и НАТО

2. Украина и НАТО будут строить свои отношения на принципах и обязательствах, согласно международному праву и международным механизмам, включая Устав ООН, Хельсинкский Заключительный акт и последующие документы ОБСЕ. Соответственно, Украина и НАТО подтверждают свои обязательства:

— признавать, что безопасность всех государств в регионе ОБСЕ является неделимой, что ни одна страна не может строить свою безопасность за счет безопасности другой страны и что ни одна страна не может рассматривать какую-либо часть региона ОБСЕ как сферу своего влияния;

— избегать угрозы силой или использования силы против какого-нибудь государства каким-либо образом, несовместимым с принципами Устава ООН или Хельсинкского Заключительного акта, которыми руководствуются страны-участницы;

— признавать неотъемлемое право всех государств свободно избирать и использовать собственные способы обеспечения безопасности, а также право свободы выбора или изменения своих способов обеспечения безопасности, включая союзнические договоры, по мере их эволюции;

— уважать суверенитет, территориальную целостность и политическую независимость всех остальных государств, нерушимость границ и развитие добрососедских отношений;

— признавать верховенство права, укреплять демократию, политический плюрализм и рыночную экономику;

— признавать права человека и права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;

— предотвращать конфликты и регулировать споры мирными средствами согласно принципам ООН и ОБСЕ.

3. Украина подтверждает свою решимость продолжать военную реформу, укреплять демократический и гражданский контроль над вооруженными силами и повышать их оперативно-техническую совместимость с вооруженными силами НАТО и стран-партнеров. НАТО подтверждает свою поддержку усилиям Украины в этих сферах.

4. Украина приветствует продолжающуюся активную адаптацию НАТО к изменяющимся реалиям евроатлантической безопасности и ее роль в сотрудничестве с другими международными организациями, такими как ОБСЕ, Европейский Союз, Совет Европы и Западноевропейский Союз, в содействии укреплению евроатлантической безопасности и улучшению общего климата доверия в Европе.

III. Сферы консультаций и сотрудничества между Украиной и НАТО

5. Подтверждая общую цель в применении широкого спектра вопросов для консультаций и сотрудничества, Украина и НАТО обязуются развивать и укреплять свои консультации и сотрудничество в сферах, приведенных ниже. В этом контексте Украина и НАТО подтверждают свое обязательство в полной мере развивать Совет Евроатлантического партнерства и расширенную и углубленную программу «Партнерство ради мира». Это включает участие Украины в операциях, в том числе в миротворческих, в каждом конкретном случае, по полномочиям Совета Безопасности ООН или при ответственности ОБСЕ, а также в случае привлечения к таким операциям Объединенных общевоеенных тактических сил (ООТС), участие в них Украины на начальном этапе, что в каждом конкретном случае является предметом решений Североатлантического совета относительно отдельных операций.

6. Консультации между Украиной и НАТО касаются вопросов, представляющих взаимный интерес, в частности:

- политических вопросов и вопросов, касающихся безопасности, в частности развития евроатлантической безопасности и стабильности, включая безопасность Украины;

- предотвращения конфликтов, управления кризисами, поддержания мира, урегулирования конфликтов и гуманитарных операций, принимая во внимание роль ООН и ОБСЕ в этой области;

- политических и оборонных аспектов нераспространения ядерного, биологического и химического оружия;

- контроля над вооружением и разоружением, включая вопросы, касающиеся Договора об обычных вооруженных силах в Европе (Договора о ОБСЕ), Договора об открытом небе и средствах укрепления доверия и безопасности по Венскому документу 1994 года;

- экспорта вооружений и передачи сопутствующих технологий;

- борьбы с контрабандой наркотиков и терроризмом.

7. Сферы консультаций и сотрудничества, в частности посредством совместных семинаров, совместных рабочих групп и других программ сотрудничества, включая широкий круг тем, таких как:

- гражданское планирование на случай чрезвычайных ситуаций и катастроф;

- гражданско-военные отношения и демократический контроль над вооруженными силами, а также военная реформа в Украине;

- оборонное планирование, бюджет, политические вопросы, вопросы стратегии и концепции национальной безопасности;

- оборонная конверсия;

- военное сотрудничество между Украиной и НАТО и взаимосовместимость;

- экономические аспекты безопасности;

- научно-технические вопросы;

- аспекты безопасности в сфере окружающей среды, включая ядерную безопасность;

— исследования и разработки по вопросам использования космического и воздушного пространства посредством Совещательной группы по аэрокосмическим исследованиям и развитию (СГАИР);

— гражданско-военная координация управления и контроля воздушно-го движения.

8. Кроме того, Украина и НАТО как можно шире будут прорабатывать возможность сотрудничества в следующих сферах:

— в сфере вооружений (за пределами диалога в рамках Конференции руководителей национальных органов государств—членов НАТО в сфере вооружений);

— военная подготовка, в том числе проведение учений в рамках «Партнерство ради мира» на территории Украины, и содействие со стороны НАТО украинско-польскому миротворческому батальону;

— содействие сотрудничеству в сфере обороны между Украиной и ее соседями.

9. К этому могут быть добавлены другие сферы консультаций и сотрудничества по обоюдной договоренности на основе приобретенного опыта.

10. Учитывая важность информационной деятельности для улучшения обоюдной осведомленности и взаимопонимания, НАТО основала Центр информации и документации в Украине. Украинская сторона обеспечит полную поддержку деятельности Центра согласно Меморандуму о взаимопонимании между правительством Украины и НАТО, подписанному в Киеве 7 мая 1997 г.

IV. Практические механизмы для консультаций и сотрудничества между Украиной и НАТО

11. Консультации и сотрудничество, как определено в этой Хартии, будут осуществляться посредством:

— встреч между Украиной и НАТО на уровне Североатлантического совета с периодичностью, которая будет определена по взаимному согласованию;

— встреч между Украиной и НАТО с соответствующими комитетами НАТО по взаимному согласованию;

— взаимных визитов на высшем уровне;

— механизмов военного сотрудничества, включая периодические встречи с высшими военными руководителями стран НАТО и меры в рамках расширенной и углубленной программы «Партнерство ради мира»;

— военная миссия связи Украины будет основана как часть миссии Украины при НАТО в Брюсселе. НАТО сохраняет за собой право соответственно основать военную миссию связи НАТО в Киеве.

Встречи обычно будут проходить в штаб-квартире НАТО в Брюсселе. При чрезвычайных обстоятельствах они могут быть проведены в любом другом месте, включая Украину, по взаимному согласию. Встречи, как правило, будут происходить на основе согласованного графика.

12. Украина и НАТО рассматривают свои отношения как динамично развивающийся процесс. Для обеспечения наиболее полного развития сво-

их отношений и внедрения этой Хартии Североатлантический совет периодически будет встречаться с Украиной, как правило, не реже двух раз в год, как Комиссия Украина—НАТО. Комиссия Украина—НАТО не будет повторять функции других механизмов, упомянутых в этой Хартии, а будет собираться для общей оценки состояния развития отношений, надзора за процессом планирования и разработки предложений относительно путей улучшения или дальнейшего развития сотрудничества между Украиной и НАТО.

13. Украина и НАТО будут поощрять расширенный диалог и сотрудничество между Верховной Радой и Североатлантической Ассамблеей.

V. Сотрудничество ради более безопасной Европы

14. Союзники по НАТО будут продолжать поддерживать суверенитет и независимость Украины, ее территориальную целостность, демократическое развитие, экономическое процветание и ее статус безъядерного государства, а также принцип нерушимости границ как ключевые факторы стабильности и безопасности в Центрально-Восточной Европе и на континенте в целом.

15. Украина и НАТО создадут кризисный консультативный механизм для проведения совместных консультаций в любом случае, когда Украина будет усматривать прямую угрозу своей территориальной целостности, политической независимости или безопасности.

16. НАТО приветствует и поддерживает тот факт, что Украина получила гарантии безопасности от всех пяти ядерных государств—участников ДНЯО и напоминает об обязательствах, взятых США, Великобританией совместно с Россией, а также Францией в одностороннем порядке, которые в 1994 году в Будапеште приняли историческое решение предоставить гарантии безопасности Украине как безъядерному государству—участнику ДНЯО.

Знаменательное решение Украины избавиться от ядерного оружия и присоединиться к ДНЯО как безъядерное государство стало значительным вкладом в дело укрепления безопасности и стабильности в Европе и создало Украине особый образ в мировом сообществе. НАТО приветствует решение Украины поддержать неограниченное продление ДНЯО и ее вклад в выведение и уничтожение ядерного оружия, базировавшегося на ее территории.

Усиленное сотрудничество Украины с НАТО расширит и углубит политический диалог между Украиной и членами Альянса по широкому кругу вопросов безопасности, включая ядерные вопросы. Это сделает вклад в улучшение общего состояния безопасности в Европе.

17. Украина и НАТО принимают во внимание начало действия «флангового документа» Договора об обычных вооруженных силах в Европе 15 мая 1997 г. Украина и НАТО продолжают сотрудничество в вопросах, представляющих взаимный интерес, таких как адаптация Договора о ОБСЕ. Украина и НАТО имеют намерение улучшить действие Договора о ОБСЕ в изменяющихся обстоятельствах и, таким образом, безопасность каждого

государства-участника, независимо от того, принадлежит ли оно к военно-политическим союзам. Они разделяют точку зрения, что присутствие иностранных войск на территории государства-участника должно базироваться на международном праве, свободно высказанном согласно этого государства или соответствующем решении Совета Безопасности ООН.

18. Украина приветствует заявление стран—участниц НАТО о том, что «расширение Альянса не будет требовать изменений в настоящей организации ядерных сил НАТО, и исходя из этого страны—члены НАТО не имеют никаких намерений, планов и причин размещать ядерное оружие на территории новых членов и никакой необходимости изменять какой-либо из аспектов организации ядерных сил или ядерной политики НАТО и не усматривают никакой необходимости делать это в будущем».

19. Украина и страны—члены НАТО будут продолжать полностью выполнять все соглашения относительно разоружения, нераспространения ядерного оружия и контроля над вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности, Сторонами которых они являются.

Эта Хартия вступает в действие с момента подписания.

Эта Хартия составлена в двух оригиналах, каждый на украинском, английском и французском языках, причем все три текста имеют одинаковую силу.

9 июля 1997 г.

Далее следуют подписи Президента Украины Леонида Кучмы, Генерального секретаря НАТО Хавьера Соланы, а также лидеров 16 стран—членов альянса.

Издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации выпущена в свет книга «Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий» (330 с., в пер.).

Составитель и автор комментариев — доктор юридических наук, профессор А.Н. Талалас, являвшийся участником Дипломатической конференции ООН, принявшей в 1969 году эту Конвенцию.

Данная Конвенция регулирует процесс заключения и исполнения договоров между государствами; в настоящее время в ней участвует более 80 государств, в том числе Россия. В соответствии с Конвенцией в 1995 году был принят Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации».

В работе впервые сделан научный комментарий всех 85 статей Венской конвенции с использованием большого числа научных источников, материалов Конференции по праву договоров и Комиссии международного права ООН, иных документов ООН, а также договорной практики многих государств, включая Россию. В книге в связи с Венской конвенцией затрагиваются и другие важные вопросы международного права: суверенитет и формирование государственной воли, международная правосубъектность, договорная правоспособность, признание, правопреемство, ответственность государств, соотношение международного и внутригосударственного права, международный обычай, императивные нормы международного права, понятие силы, ее запрет, мирные средства решения международных споров и т.д.

В качестве приложения в книге опубликованы тексты Конвенции на русском, английском, французском и испанском языках. В конце работы помещен предметно-тематический указатель.

По вопросу приобретения издания просим обращаться в книготорговое предприятие «Юрлит» по адресу: 103064, Москва, ул. Земляной вал, д. 38/40.

Справки по телефонам: (095) 290-10-55, 917-96-42, 917-70-26

факс (095) 291-98-83