

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ

І. В. Авдошин

Міжнародне військове співробітництво організаційно можна розглядати як сукупність упорядкованих, узгоджених процесів (дій) Міністерства оборони та підпорядкованих йому Збройних Сил України, спрямованих на встановлення і розвиток зв'язків із відповідними структурами іноземних держав та міжнародних організацій шляхом реалізації відповідних міжнародних угод, домовленостей та програм [4].

Чинна нормативно-правова база, котра регулює основні положення про контакти з іноземними військовими відомствами та їхніми представниками і визначає порядок взаємодії з іноземними партнерами, потребує нині доповнень. При цьому механізм правового регулювання військового співробітництва потребує створення відповідної нормативно-правової бази регулювання взаємовідносин між суб'єктами держави у проведенні збалансованої державної політики і захисту державних інтересів у процесі здійснення міжнародного військового співробітництва. *Предметом* цієї статті є правові засади військового співробітництва і можливі шляхи його удосконалення.

Аналіз законів України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України» та інших нормативно-правових актів свідчить, що їхні положення певною мірою логічно не узгоджуються між собою в частині, що стосується міжнародного військового співробітництва, яке проводить Міністерство оборони України ?1, 2?. Головною проблемою при цьому є колізії на рівні *закон — підзаконний акт*. Тобто регулятивний вплив законів може бути нівельований підзаконними нормативно-правовими актами, які видають державні органи «на виконання законів» та з метою «єдності підходів у правовому регулюванні», пропонуючи різні за змістом і формою шляхи регулювання.

На нашу думку, існуючу колізію між вищезазначеними законами України та Указами

Президента України можна вирішити насамперед доктринально (мається на увазі пріоритет більш пізнього закону та домінуючого закону галузі) шляхом внесення змін до законів України «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України», а також прийняття Закону України «Про співробітництво України у військовій (оборонній) сфері», з яким мають узгоджуватися всі інші галузеві закони та акти. Останній має стати основним нормативно-правовим актом у системі забезпечення міжнародного військового співробітництва та сприяти координації діяльності органів державного управління різноманітних рівнів і всіх структур влади, що беруть участь у реалізації відповідних заходів.

Удосконалення правового регулювання співробітництва України у військовій сфері має здійснюватися в єдиній «системі координат» функціонування системи забезпечення міжнародного військового співробітництва, оскільки однією з функцій цієї системи є процес саморегуляції щодо створення та удосконалення необхідної нормативно-правової бази.

Процес удосконалення нормативно-правової бази міжнародного співробітництва України у військовій сфері — це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України з питань національної безпеки, зовнішньої політики, міжнародного співробітництва за всіма сферами діяльності держави з урахуванням прогнозованих оцінок щодо тенденцій розвитку та функціонування системи забезпечення міжнародного військового співробітництва.

Авдошин Ігор Васильович — кандидат юридичних наук, експерт Центру міжнародної безпеки та стратегічних студій України, завідувач кафедри міжнародних відносин Київського гуманітарного інституту

Державна політика України щодо удосконалення законодавства у сфері міжнародного військового співробітництва формується як складова правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства провідних держав, які входять до євроатлантичних структур при нормопроекуванні, підготовці кваліфікованих спеціалістів у сфері міжнародного військового співробітництва, створення належних умов для інституційного, науково-технічного, фінансового забезпечення процесу удосконалення законодавства України в цій сфері.

З метою удосконалення нормативно-правової бази та створення сучасної системи забезпечення міжнародного військового співробітництва України необхідно запровадити загальнодержавну програму, головними завданнями якої є:

— забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, які випливають із міжнародних договорів щодо співробітництва України у військовій (оборонній, військово-технічній) сфері;

— розвиток законодавства України у зазначеній сфері в напрямі його наближення до законодавства провідних європейських держав, адаптування до вітчизняних умов;

— створення правової бази для входження України до євроатлантичних структур;

— створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму удосконалення законодавства у сфері міжнародного військового співробітництва, який визначав би його етапи, цілі та сфери, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення;

— забезпечення системності й узгодженості в роботі органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, РНБОУ, Міністерства оборони України тощо) під час здійснення заходів з удосконалення законодавства у сфері міжнародного військового співробітництва.

При цьому реалізація загальнодержавного механізму удосконалення нормативно-правової бази співробітництва України у військовій сфері має здійснюватися шляхом планування нормотворчої роботи, підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів України, проведення правової експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо їх відповід-

ності вимогам чинного законодавства України, прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів України, впровадження й імплементація цих актів.

Створення й удосконалення законодавчої бази з питань національної безпеки та зовнішньої політики

Відповідно до пункту 9 статті 92 Конституції України засади зовнішніх відносин та зовнішньоекономічної діяльності визначаються лише законами України. У зв'язку з цим у державі в якомога стислі терміни має бути прийнято Закон України «Про засади зовнішньої політики та зовнішніх зносин України», який має закласти принципові основи зовнішньої політики та зовнішніх зносин України і виходити насамперед із того, що Україна здійснює відкриту зовнішню політику та розбудовує свої двосторонні й багатосторонні зносини з іншими державами та міжнародними організаціями на основі принципів добросовісності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи.

Структура та зміст цього Закону має ґрунтуватися, передусім на Конституції України та враховувати інші відповідні документи у зовнішньополітичній сфері, що раніше приймала Верховна Рада України чи видавав Президент України, а також враховувати міжнародні договори України. Документ має відповідати принципу наступності та послідовності, що підкреслить для міжнародної спільноти передбачуваність української зовнішньої політики. Тому, по можливості, слід максимально зберегти ті положення «Основних напрямів», що актуальні і нині.

Процес підготовки Закону має дати також потужний поштовх творчому критичному аналізу реалізації положень «Основних напрямів» і, за необхідності, забезпечити внесення змін не лише до них, а й до інших відповідних документів та прийняття нових.

Окрім того, цей Закон має відображати основні напрями державної політики (стратегії) у сфері зовнішніх зносин, національні інтереси України на міжнародній арені, шляхи їх реалізації, а також механізм здійснення зовнішньої політики.

У контексті імплементації конституційних положень, очевидно, в новому законі слід було б детальніше означити механізм реалізації зовнішньої політики. У цьому зв'язку потребують уваги щорічні та позачергові послання Президента України про зовнішню

становище України, передбачені пунктом 8 статті 85 Конституції України, та основні вимоги до них. Це саме стосується і вимог пункту 4 статті 88 Конституції України щодо врегулювання питання про представництво Верховної Ради України у відносинах з органами влади інших держав, ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні зовнішньої політики тощо. Слід було б законодавчо закріпити рішення про створення у міністерствах і відомствах самостійних структурних підрозділів, відповідальних за європейську та євроатлантичну інтеграцію, а також внести зміни до бюджетного фінансування зовнішньої політики, тобто перейти від існуючої схеми підтримки системи загалом до виділення коштів на забезпечення конкретних напрямів зовнішньополітичних інтересів держави [3].

Наступним нормативно-правовим актом щодо питання забезпечення системи міжнародного військового співробітництва та національної безпеки держави є Закон України «Про порядок та умови передачі секретної інформації іноземній державі чи міжнародній організації», який необхідно прийняти в Україні. Цей Закон України дасть можливість усунути прогалину в законодавстві України щодо визначення порядку передачі таємної інформації іноземній державі між нормою Закону України «Про державну таємницю» щодо обмеження при передачі державних таємниць іншій державі та міжнародним договором про взаємну охорону секретної інформації.

Розробка та прийняття галузевого законодавчого акта України з питань співробітництва у військовій сфері

Основним документом у системі удосконалення нормативно-правової бази міжнародного військового співробітництва має стати розробка та прийняття Закону України «Про співробітництво України з іншими державами у військовій (оборонній) сфері», що має сприяти узгодженню нормативно-правових актів держави в частині, що стосується здійснення державними органами України співробітництва з відповідними органами інших держав у військовій (оборонній) сфері за всіма напрямками такого співробітництва, класифікації понять «оборонне співробітництво», «військове співробітництво», «військово-технічне співробітництво», оскільки на сьогодні в державі немає єдиного підходу щодо тлумачення понять такого співробітництва як за формою, так і змістом, що, в свою чергу, не допомагає правильному розумінню проблеми, пов'язаної зі співробітництвом України, особливо в таких важливих сферах, як оборона держави та забезпечення її національної безпеки.

Внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів України, що регламентують питання міжнародного військового (військово-технічного) співробітництва за всіма напрямками такого співробітництва

Практичним кроком щодо удосконалення нормативно-правової бази військового співробітництва було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (Закон України від 19 червня 2003 року № 1003 — IV), пов'язаного з внесенням змін до законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України», що дало можливість удосконалити та конкретизувати функції Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України в частині здійснення ними співробітництва з питань цивільно-військових відносин, воєнно-політичного, військового, військово-технічного та інших напрямів співробітництва, а також щодо взаємодії Міноборони з іншими органами державної влади, громадськими організаціями і громадянами.

Предметом правового регулювання цього Закону України є основні функції Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України щодо їхньої діяльності у сфері міжнародного співробітництва. Основний зміст Закону полягає в тому, що на Міністерство оборони України покладається завдання щодо здійснення в його компетенції міжнародного співробітництва за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин із відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями, а на Генеральний штаб Збройних Сил України покладається здійснення в межах його компетенції міжнародного військового співробітництва із збройними силами інших держав, можливість брати участь у міжнародному співробітництві за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками співробітництва, а також забезпечення підготовки й участі миротворчих контингентів та персоналу Збройних Сил України у міжнародних миротворчих операціях [1, 2].

Однак реалізація цього Закону ускладнюється через відсутність галузевого закону про військове (оборонне) співробітництво, тобто, у разі прийняття останнього, його реалізація буде набагато ефективнішою.

Разом з тим прийняття галузевого закону потребуватиме внесення змін до значної кількості нормативних актів та приведення їх у відповідність з останнім.

Розширення та удосконалення міжнародно-правової бази (договірні-правових документів) з питань міжнародного військового (військово-технічного) співробітництва

Стосовно удосконалення міжнародно-договірної бази співробітництва у військовій (військово-технічній) сфері, то воно цілком залежить від удосконалення національного законодавства України, пов'язаного насамперед із міжнародними договорами України та міжнародним співробітництвом у військовій (оборонній) сфері за усіма його напрямками, а також усунення прогалин у законодавстві шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Насамперед це стосується питань рівня укладення міжнародного договору у військовій сфері (рівень має бути підвищений у найвразливіших для національної безпеки напрямках такого співробітництва), порядку набрання чинності (навіть якщо міжнародний договір у військовій сфері не потребуватиме його ратифікації Верховною Радою України, його має затверджувати Президент України або Кабінет Міністрів України залежно від рівня укладення, оскільки на сьогодні більшість їх не затверджується, а договори міжвідомчого характеру взагалі не подаються на затвердження жодному органу державної влади).

Крім того, необхідно активізувати роботу щодо усунення значного відставання міжнародно-правової бази взаємного захисту секретної інформації від міжнародно-правової бази міжнародного військового співробітництва, оскільки таке відставання становить майже 60 відсотків і негативно впливає на функціонування системи забезпечення міжнародного військового співробітництва та національної безпеки держави в частині, що стосується захисту інформації з обмеженим доступом [5].

Розробка, прийняття та удосконалення нормативно-правових документів відомчого характеру в рамках Міністерства оборони України (наказів, директив, положень, настанов, інструкцій тощо) з питань міжнародного військового співробітництва

Нормативно-правова база міжнародного військового співробітництва на державному рівні має супроводжуватися удосконаленням на відомчому рівні шляхом видання відповідних наказів у міністерствах та інших центральних органах державної виконавчої влади.

Зокрема, пропонується серед усього масиву нормативно-правових документів, які мають бути прийняті в Міністерстві оборони України, зосередити увагу на тих, що спрямовані на визначення засад організації міжнародного співробітництва у Збройних Силах України та встановлення необхідного адміністративно-правового режиму щодо визначення порядку зносин представників Збройних Сил України з представниками іноземних держав в Україні шляхом видання наказів Міністра оборони України про введення в дію відповідних положень. Зазначені положення дадуть можливість створити умови щодо належної організації міжнародного співробітництва у Збройних Силах України та належного поведіння з інформацією, яка використовується під час проведення заходів цього співробітництва, особливо інформації з обмеженим доступом, а також контролю з боку спеціальних органів за перебігом інформації незалежно від її носіїв [6, 8].

Так, положенням про встановлення адміністративно-правового режиму в Міністерстві оборони України щодо відносин з представниками іноземних держав має визначитися порядок зносин представників Збройних Сил України з офісами військових аташе, офіцерами військових аташатів та іншими представниками іноземних держав, акредитованими в Україні, а також коло осіб, яким дозволяються такі зносини, місце їх проведення, порядок запиту та надання інформації, звітування про результати зустрічей представників Збройних Сил України з офісами військових аташе, офіцерами військових аташатів та іншими представниками іноземних держав, акредитованими в Україні [6].

При цьому Міністерство оборони України, керуючись нормами міжнародного права й національного законодавства, встановлює порядок службових контактів представників Збройних Сил України з офісами військових аташе, офіцерами військових аташатів та іншими представниками іноземних держав, акредитованими в Україні, з метою захисту державної таємниці та недопущення витоку службової інформації.

Усі види офіційних зносин посадових осіб Міністерства оборони, Генерального штабу, видів Збройних Сил України з представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованими в Україні, мають здійснюватися через головний підрозділ зовнішніх зв'язків Міністерства оборони України, на який покладається відповідальність за ефективне, оперативне і взаємовигідне міжнародне співробітництво.

На цей підрозділ має покладатися організація, забезпечення, координація і контроль за

офіційними зносинами посадових осіб Міністерства оборони, Генерального штабу, видів Збройних Сил, оперативних командувань та підпорядкованих їм структур із представниками іноземних держав, акредитованих в Україні.

З метою належної організації офіційних зносин посадових осіб Міністерства оборони, Генерального штабу, видів Збройних Сил, оперативних командувань та підпорядкованих їм структур з представниками іноземних держав, акредитованих в Україні, в головному підрозділі зовнішніх зв'язків створюється спеціальний підрозділ, завдання і функції якого полягають у здійсненні контролю за відповідними зносинами між представниками Збройних Сил України та інших держав та перебігом інформації, якою вони обмінюються.

Зустрічі та безпосередні робочі стосунки представників іноземних держав, акредитованих в Україні, з керівництвом та іншими посадовими особами Міністерства оборони, Генерального штабу, видів Збройних Сил України та підпорядкованих їм структур, оборонних підприємств України організуються відповідно до поданих через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ) письмових запитів, які надсилаються до нього в установлені терміни.

Відвідування представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованих в Україні, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій Збройних Сил, оборонних та оборонно-промислових об'єктів України, організуються виключно на основі письмових запитів, поданих в установлені терміни через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ) до Міністерства оборони України і погоджених з відповідними компетентними органами.

Запити на надання інформації (документів) подаються до Міністерства оборони України через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ) у письмовому вигляді у встановлені терміни. При цьому з метою забезпечення оперативності і якості підготовки відповіді запит повинен:

— бути виконаний українською мовою у формі листа;

— включати мету, для якої конкретна інформація запитується;

— торкатися конкретного питання і охоплювати лише один об'єкт зацікавленості, що дає змогу раціонально задіяти компетентні структури у підготовці відповіді.

Інформація (документи) за запитами представників іноземних держав, акредитованих в Україні (військових аташе), надається через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ) відповідно до вимог чинного законодавства України, а також згідно із міжнародними зобов'язаннями України в рамках міжнародних договорів.

Уся інформація чи документи незалежно від ступеня таємності та конфіденційності подаються за умови, якщо:

— використовуватимуться лише в інтересах оборонного відомства держави, що акредитує;

— матимуть ступінь захисту, адекватний існуючому в Україні;

— наявні відповідні міждержавні (міжурядові) Угоди про захист таємної інформації та матеріалів;

— надані відомості не підлягають передачі третій державі, якщо на це немає згоди України.

При цьому алгоритм дій у Міністерстві оборони України щодо отримання запиту та надання відповіді за будь-якою тематикою має бути чітко визначений.

Службове листування представників іноземних держав (військовими аташе), акредитованих в Україні, з керівництвом та іншими посадовими особами Міністерства оборони, Генерального штабу, видів Збройних Сил України та підпорядкованих їм структур, інших установ та підприємств України здійснюється лише через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ).

Проведення службових контактів із представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованими в Україні, здійснюється уповноваженими на те посадовими особами, коло яких має обмежений характер і затверджується відповідним наказом Міністра оборони України.

Робочі зустрічі з представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованими в Україні, мають проводитися у чітко визначених Міністром оборони України місцях і з його дозволу.

Про результати проведених зустрічей та службових контактів із представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованими в Україні, необхідно в кожному конкретному випадку доповідати письмово

Міністру оборони України через головний підрозділ зовнішніх зв'язків (спеціальний підрозділ) Міністерства оборони України у п'ятиденний термін.

У разі несанкціонованих контактів із представниками іноземних держав (військовими аташе), акредитованими в Україні, а також тих контактів, що мають надзвичайний характер, невідкладно доповідається безпосередньому керівнику для доповіді Міністру оборони України [6].

Поряд із запровадженням комплексу зазначених вище норм та з метою належного функціонування адміністративно-правового режиму щодо визначення порядку зносин представників Збройних Сил України з представниками іноземних держав в Україні пропонується здійснити низку заходів у Міністерстві оборони України, пов'язаних з удосконаленням та доопрацюванням Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе іноземних країн і їхніми заступниками, акредитованими в Україні, затвердженого наказом Міністра оборони України від 15 лютого 2000 р. № 42 [8]. Зокрема, пропонується доопрацювати це Положення в рамках проведення Службою безпеки та Міністерством оборони України аналізу щодо запровадження аналогічних правил в іноземних державах [7, 9].

Так, Міністерство оборони України та Збройні Сили України для забезпечення єдиного системного підходу в організації військово-дипломатичної роботи мають сконцентрувати всі функції зносин з військовими дипломатами та іншими представниками іноземних держав в єдиному функціональному підрозділі, тобто в головному підрозділі зовнішніх зв'язків Міністерства оборони України (таким підрозділом у Міністерстві оборони України є Департамент міжнародного співробітництва).

При цьому правила для військових аташе, акредитованих в Україні, мають чітко узгоджуватися з відповідними нормами адміністративно-правового режиму захисту службової інформації, якою держави обмінюватимуться при здійсненні міжнародного військового співробітництва, запровадженого в Міністерстві оборони України, відповідати відповідним вимогам, що передбачені цими нормами, і гарантувати необхідний захист національних інтересів та безпеку.

Міністерство оборони України з огляду на те, що вся офіційна кореспонденція від військових аташе та інших представників іноземних держав призначена для керівництва Мініс-

терства оборони України та відповідного командування Збройних Сил України, може вимагати, аби вона надсилалася лише через головний підрозділ зовнішніх зв'язків Міністерства оборони України.

Зазначені пропозиції можуть стати основою при формуванні рекомендованих норм під час доопрацювання та удосконалення Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військовими аташе іноземних країн і їхніми заступниками, акредитованими в Україні. При цьому Міністерство оборони України спільно з Міністерством закордонних справ та Службою безпеки України мають вжити відповідних заходів із доведення і роз'яснення позиції України щодо можливої, бажаної та недопустимої поведінки представників іноземних держав, пов'язаної з міжнародним військовим співробітництвом [7].

Крім того, потребує кординальної переробки та прийняття у новій редакції наказ Міністра оборони України щодо порядку укладення Міністерством оборони України міжнародних договорів міжвідомчого характеру, оскільки існуючий на цей час порядок не відповідає вимогам сучасної міжнародно-правової практики, а також Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року [10, 11].

Отже, удосконалення нормативно-правової бази міжнародного співробітництва України з іншими державами у військовій сфері за усіма напрямками такого співробітництва має бути одним із пріоритетних на сучасному етапі щодо приведення законодавства держави до вимог Конституції України, оскільки зазначеній сфері належить значне місце в системі забезпечення національної безпеки України.

Джерела

1. Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2020 — III «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 49. — Ст. 420.
2. Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2019 — III «Про внесення змін до Закону України «Про Збройні Сили України» / Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 410.
3. Проект Закону України «Про засади зовнішньої політики та зовнішніх зносин України» // Поточні нормативно-правові матеріали Міністерства закордонних справ України. — 2005.
4. Наказ Міністра оборони України від 28 червня 2001 року № 224 «Про затвердження

Концепції організації міжнародного співробітництва у Збройних Силах України» // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2001.

5. *Перелік* міжнародно-правових актів України щодо міжнародного співробітництва у військовій сфері та взаємного захисту державних секретів // Поточні нормативно-правові матеріали Міністерства оборони України. — 2006.

6. *Проект* наказу Міністра оборони України «Про порядок зносин представників Збройних Сил України з представниками іноземних держав в Україні» // Поточні нормативно-правові матеріали Міністерства оборони України. — 2005.

7. *Авдошин І. В.* Міжнародна практика організації діяльності військових аташе на території держав акредитації // Стратегічна панорама. — № 2. — 2007. — С. 136—145.

8. *Наказ* Міністра оборони України від 15 лютого 2000 року № 42 «Про затвердження Положення про порядок взаємовідносин між Міністерством оборони України та військови-

ми аташе іноземних країн і їхніми заступниками, акредитованими в Україні» // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2002.

9. *Довідковий* матеріал щодо результатів аналізу міжнародної практики організації адміністративно-правового режиму діяльності апаратів військових аташе на території держав акредитації // Поточні інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2005.

10. *Наказ* Міністра оборони України від 23 листопада 1993 року № 272 «Про введення в дію Положення про порядок підготовки та узгодження проектів міжнародних договірно-правових документів у Міністерстві оборони України» // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 1994.

11. *Проект* наказу Міністра оборони України «Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України у Міністерстві оборони України» // Поточні нормативно-правові матеріали Міністерства оборони України. — 2005.