

ПРОБЛЕМА ІНОЗЕМНОЇ ПРИСУТНОСТІ В РАМКАХ ПРОВЕДЕННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ВІЙСЬКОВИХ НАВЧАНЬ ТА ПОТЕНЦІЙНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

І. В. Авдошин

Постановка проблеми. Одним із напрямів міжнародного військового співробітництва є проведення військових навчань на території України з допуском підрозділів іноземних держав, практична реалізація якого має низку проблемних питань, пов'язаних з його організаційно-правовим регулюванням.

Розглядаючи цю проблему, необхідно звернути увагу на такий істотний чинник, як забезпечення національної безпеки України. В системі національної безпеки зовнішньополітична діяльність посідає одне із головних місць серед основних напрямів державної політики у цій сфері. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про основи національної безпеки України», на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, поряд з іншими, є розвідувально-підбивна діяльність спеціальних служб іноземних держав у сфері державної безпеки та розголошення інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави в інформаційній сфері [1]. У цьому контексті співробітництво Міністерства оборони України щодо проведення на території України військових навчань має розглядатися як один із напрямів підвищеної уваги з боку спеціальних служб іноземних держав щодо отримання необхідних розвідувальних даних з будь-яких питань і може створювати пряму загрозу національній безпеці України.

Крім того, добування розвідувальних відомостей спеціальними службами іноземних держав, які використовують заходи міжнародного військового співробітництва, у тому числі проведення спільних військових навчань на території України, полегшується за рахунок:

об'єктивного створення умов для прямого доступу до об'єктів, що цікавлять розвідку;

певного спрощення порядку легендування діяльності офіцерів розвідки на території країн, що розвідуються;

зменшення зусиль розвідки із добування розвідувальних відомостей шляхом включення до складу іноземних підрозділів вже підготовлених офіцерів розвідки. Під час виконання розвідувальних завдань вони мають змогу особисто вивчати особливості оперативної обстановки країн, що розвідуються, удосконалювати мовні навички, набувати практичного досвіду спілкування з військовослужбовцями збройних сил тощо.

У процесі виконання своїх функцій Міністерство оборони України здійснює співробітництво щодо проведення військових навчань на території України з відповідними військовими відомствами іноземних держав. Основним суб'єктом, на який покладається завдання практичної реалізації заходів такого співробітництва, є Генеральний штаб Збройних Сил України. При цьому таке співробітництво має здійснюватися і в рамках відповідних угод.

Актуальність проблеми підтверджується також тим, що часом виявляється певним чином безпечно ставлення окремих посадових осіб до такого напрямку співробітництва та передачі при його здійсненні матеріальних носіїв секретної інформації та відомостей іноземній державі.

Мета статті: на підставі фактичних даних та відповідних матеріалів проаналізувати стан

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

міжнародного військового співробітництва щодо проведення навчань на території України та можливих загроз витоку секретної інформації під час їх проведення.

Завдання дослідження. Основним практичним завданням є вироблення пропозицій щодо усунення негативних тенденцій співробітництва щодо проведення військових навчань на території України та створення надійних, прогнозованих, правових механізмів гарантування безпеки для нашої держави у цій галузі від можливих загроз витоку секретної інформації та розвідувально-підривної діяльності спецслужб у загальній системі забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. З 1996 р. на території України за участю іноземних підрозділів було проведено більш як 20 військових навчань багатостороннього і двостороннього характеру. Цей період можна умовно поділити на дві фази. Перша позначається відсутністю правових підстав проведення військових навчань на території України із залученням іноземного елемента (1996 — 1999 рр.). Друга фаза — наявністю необхідної нормативно-правової бази щодо допуску підрозділів іноземних держав для участі у спільних військових навчаннях та визначення порядку такого допуску (з 2000 р.) [11]. При цьому перша фаза, крім відсутності необхідної нормативно-правової бази проведення військових навчань на території України, позначається певними внутрішньодержавними суперечностями, які призводили до втрат політичного й економічного характеру та загалом створювали реальні загрози національній безпеці Української держави.

Основним нормативно-правовим актом щодо допуску підрозділів іноземних держав для участі у військових навчаннях, які проводяться на території України, є Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» від 22 лютого 2000 року [11]. Відповідно до норм цього Закону, підставою до допуску підрозділів іноземних військ на територію України, у тому числі для участі у військових навчаннях, є міжнародний договір, ратифікований Верховною Радою України, та в порядку і на умовах визначених законодавством України.

При цьому варто наголосити на тенденції збільшення кількості військових навчань, проведених на території України із залученням іноземного елемента. Це дає підстави припустити, що територія України використовується як полігон не лише для навчань, а й для проведення спеціальними службами розвідувальних операцій. Водночас з прийняттям вище-

зазначеного Закону внутрішньополітичні суперечності не були зняті через неналежне застосування його норм. Насамперед це стосується вільного тлумачення посадовцями різних державних органів відповідних норм законодавства, що призводить до підміни поняття та нівелює правову норму. В Україні склалася ситуація, за якої норма закону є непопулярною та нерідко ігнорується на всіх рівнях: посадовець, посилаючись на обтяжливість законодавчої процедури, не завжди вчиняє дії, передбачені Законом України щодо визначення підстав допуску підрозділів інших держав на територію України для участі в навчаннях. Необхідно зауважити, що жодного міжнародного договору, який відповідав би вимогам законодавства з питань проведення навчань на території України, не укладено, а ті, що є, — за межами правової допустимості [3].

Натомість як приклад передачі секретних карт іноземним державам з порушенням законодавства України про державну таємницю, особливо країні, що свого часу відмовилася від укладання угоди про взаємний захист державних таємниць, можна навести такий. З 28 серпня по 12 вересня 2003 р. на території України (235-й загальновійськовий полігон Збройних Сил України м. Миколаїв) відбулися спільні українсько-польсько-британські навчання відповідно до рішення Президента України, схваленого Верховною Радою України [9, 10]. Для вирішення усіх технічних питань щодо проведення цих навчань між міністерствами оборони учасників навчань були укладені окремі міжнародно-правові документи. Згідно з цими документами, Україна, під тиском британської сторони, взяла на себе зобов'язання забезпечити польську та британську сторони топографічними картами полігону (масштабу 1:50000 «Таємно») у кількості 2-х примірників за наявності відповідного дозволу [5, 6].

Згідно зі статтею 32 Закону України «Про державну таємницю» щодо обмежень передачі державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації, секретна інформація до скасування рішення про віднесення її до державної таємниці та матеріальні носії такої інформації до їх розсекречування можуть бути передані іноземній державі чи міжнародній організації лише на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України або письмовим мотивованим розпорядженням Президента України з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки на підставі пропозицій Ради національної безпеки і оборони України [7]. Як свідчить аналіз наявних документів, дозвіл було надано формальною згодою без всебічного аналізу порядку передачі карт, можливих загроз національним інтере-

сам України та відповідних пропозицій Ради національної безпеки і оборони України. Основною причиною є повільні дії з боку низки посадових осіб Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України. Так, британська сторона ще в травні наполягала на передачі секретних карт для належного, на їх думку, вирішення питань проведення навчань та бойового застосування своїх підрозділів, однак відреагували Генеральний штаб Збройних Сил і Міністерство оборони України щодо відповідного оформлення дозволу Президента України лише наприкінці липня (за місяць до навчань). Отже, час на належну підготовку відповідно до законодавства письмового мотивованого розпорядження глави держави на підставі досконалого аналізу та пропозицій Ради національної безпеки і оборони України, а також на проведення профілактичних заходів щодо гарантування безпеки для України, був втрачений.

Найбільше насторожує те, що зобов'язання про передачу секретних карт Україна взяла під тиском британської сторони в рамках міжвідомчих Угод, які набувають чинності не після їх ратифікації та обміну повідомленнями про проведені внутрішньодержавні процедури, а з моменту підписання, що суперечить нормі закону. Крім того, на той час оформлення дозволу на передачу секретної інформації іноземній державі здійснювалося відповідно до Положення про порядок оформлення дозволів за розпорядженнями Президента України на передачу іншої держави інформації, що становить державну таємницю та матеріальних носіїв такої інформації, затвердженого Указом Президента України від 13 травня 1997 року № 423/97. Зазначене положення вже тоді частково не узгоджувалося з нормою закону щодо обмежень передачі секретної інформації, однак могло бути застосоване для оформлення такого дозволу стосовно держави, що відмовилася від укладення міжнародного договору про взаємну охорону секретної інформації або з якою договір не набрав чинності (під час проведення цих навчань договір з Республікою Польща про взаємний захист державної таємниці від 4 вересня 2001 року не набрав чинності [8]), лише як виняток за умови, якщо іноземна держава візьме на себе зобов'язання щодо забезпечення охорони секретної інформації, що передається їй, та не надання цієї інформації третій державі [2]. Таких зобов'язань ані британська, ані польська сторони на себе не брали. Тобто передача матеріальних носіїв секретної інформації іноземній державі відбувалася з порушенням норм національного законодавства України, без всебічно обґрунтованого аналізу, необхідних профілактичних заходів та гарантування безпеки для української сторони. Тут є два припущення: або це

чітко спланована та вдало проведена операція британської та польської спеціальних служб, або безпечність та недбалість української сторони. Швидше, це поєднання обох припущень. При цьому відкритість у взаємовідносинах з партнерами не означає безпечність щодо забезпечення національних інтересів й національної безпеки України.

Висновки. Отже, співробітництво щодо проведення на території України військових навчань за нинішньої його реалізації створює реальні загрози національним інтересам та забезпеченню національної безпеки України, зважаючи на низку чинників:

по-перше, активна розвідувально-підривна діяльність спеціальних служб іноземних держав, які використовують міжнародне військово-співробітництво для отримання розвідувальних даних та негативного впливу на прийняття рішень військово-політичного керівництва нашої держави;

по-друге, нормативно-правове регулювання військового співробітництва в частині проведення навчань суперечить національному законодавству України, оскільки в рамках міжвідомчих угод про військово-співробітництво можливо обмінюватися лише відкритою інформацією та матеріалами, і рівень їх відкритості визначається згідно з чинним законодавством [3];

по-третє, відсутність у Міністерстві оборони України належного механізму виконання договірних зобов'язань та прийняття рішень відповідними посадовими особами щодо проведення заходів військового співробітництва, особливо щодо обміну (передачі) секретної інформації та матеріалів.

Для усунення негативних наслідків співробітництва у зазначеній галузі міжнародного військового співробітництва України автор пропонує такий алгоритм дій:

1. Міністерству оборони України провести ревізію нормативно-правових документів міністерства, що регулюють питання співробітництва з іноземними державами за всіма його напрямками, виконання українською стороною договірних зобов'язань та їх відповідності національному законодавству України.

2. Міністерству оборони України із залученням представників Служби безпеки України на підставі інформаційно-аналітичних матеріалів проаналізувати всі заходи, проведені в рамках міністерства у цій галузі, на предмет можливого витоку інформації та матеріалів, у тому числі з обмеженим доступом.

3. Підготувати пропозиції для Міністерства оборони України та керівництва держави щодо удосконалення співробітництва у зазначеній галузі та створення надійних механізмів, що гарантуватимуть безпеку для української сторони при проведенні таких заходів, насамперед щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання військового співробітництва. При цьому основна увага має приділятися рівню укладення міжнародно-договірних документів такого співробітництва з іноземними державами, оскільки їх міжвідомчий характер не забезпечує належних умов для реалізації напрямів співробітництва.

4. За необхідності передачі іноземній державі інформації з обмеженим доступом під час проведення заходів міжнародного військового співробітництва Міністерству оборони України завчасно подавати необхідні документи у встановленому законом порядку для прийняття відповідного рішення Президентом України. При цьому пропозиції мають містити обґрунтовану позицію щодо необхідності передачі такої інформації і прогнози можливих загроз національним інтересам України у випадку її передачі.

5. Розробити та затвердити відповідним наказом Міністра оборони України положення, що визначатиме механізм виконання договірних зобов'язань української сторони в рамках відповідних угод, пов'язаний з передачею (обміном) службової інформації і матеріалів за будь-якою тематикою, що стосується Міністерства оборони. В основу цього механізму має бути покладено такі положення:

всі міжнародно-правові документи, що укладає Міністерство оборони України, мають затверджуватися відповідним наказом Міністра оборони з чітким визначенням завдань щодо належного виконання зобов'язань українською стороною, відповідальної структури за їх виконання та контролю виконання;

будь-яка службова інформація, якою Міністерство оборони має намір обмінятися (передати) іноземній державі попередньо опрацьовується у відповідних структурах (обов'язково залучаються органи військової контррозвідки) з проведенням досконалого аналізу можливих загроз національним інтересам України в контексті накопичення інформаційних даних про предмет передачі та надання експертних висновків для прийняття відповідного рішення;

у разі виконання Україною своїх зобов'язань (відмова від яких може призвести до непорозуміння з партнерами, матеріальних і нематеріальних втрат), що передбачають обмін (передачу) секретної (службової) інформації,

яка може створити реальні загрози національним інтересам України в загальній системі накопичення інформаційних даних, пов'язаних з таким обміном (передачею), у цьому разі інформація має бути опрацьована відповідними службами таким чином, щоб вона практично не розкривала предмет інтересу для іноземної держави;

на підставі проведеного аналізу та надання відповідних експертних висновків Міністр оборони України приймає рішення щодо обміну (передачі) відповідної інформації іноземній державі в рамках відповідних угод у вигляді наказу, що надасть можливість підвищити рівень відповідальності усіх посадових осіб, причетних до формування та прийняття рішення.

Джерела

1. Закон України від 19 червня 2003 року № 964 — IV «Про основи національної безпеки України» // Нормативні акти України. — 2003. — Серпень. СД.

2. Указ Президента України від 13 травня 1997 року № 423/97 «Про Положення про порядок оформлення дозволів за розпорядженнями Президента України на передачу іншій державі інформації, що становить державну таємницю та матеріальних носіїв такої інформації» // Нормативні акти України. — 2002. — Серпень. СД.

3. *Перелік* міжнародно-правових документів з питань військового та військово-технічного співробітництва // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2007.

4. *Перелік* проектів міжнародно-правових документів з питань військового та військово-технічного співробітництва // Поточні нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2002.

5. *Меморандум* про взаєморозуміння між Міністерством національної оборони Республіки Польща та Міністерством оборони України про надання підтримки з боку Міністерства оборони України підрозділу збройних сил Республіки Польща під час проведення спільного українсько-польсько-британського навчання «Козацький степ — 2003» від 25 серпня 2003 року // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2003.

6. *Технічна Угода* між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії щодо надання підтримки з боку Міністерства оборони України британському контингенту під час проведення спільних українсько-британсько-польських навчань «Козацький степ — 2003» від 27 серпня 2003 року // Нормативні та інформаційно-аналітичні

матеріали Міністерства оборони України. — 2003.

7. Закон України від 21 вересня 1999 року №1079-XIV «Про внесення змін до Закону України «Про державну таємницю» // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 49. — Ст. 428.

8. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про взаємну охорону секретної інформації, підписана 4 вересня 2001 року (набрала чинності 1 березня 2004 року) // Нормативні акти України. — 2002. — Серпень CD.

9. Указ Президента України «Про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2003 році для участі у багатонаціональних військових навчаннях» від 17

березня 2003 року № 223/2003 // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2003.

10. Закон України «Про рішення Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2003 році для участі у багатонаціональних військових навчаннях» від 3 квітня 2003 року № 649-IV // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. — 2003.

11. Закон України від 22 лютого 2000 року № 1479 — III «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 17. — Ст. 122.