

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ГАЛУЗІ ВІЙСЬКОВОЇ ТОПОГРАФІЇ

І. В. Авдошин

Одним із напрямів міжнародного військового співробітництва є співробітництво у галузі військової топографії, практична реалізація якого має низку проблемних питань, пов'язаних з його нормативно-правовим регулюванням та забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом.

І перш ніж розглянути ці питання необхідно звернути увагу на такий суттєвий фактор, як забезпечення національної безпеки України. В системі національної безпеки зовнішньополітична діяльність посідає одне з головних місць. 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 [1]. У цьому контексті співробітництво Міністерства оборони України у галузі військової топографії має розглядатися як один із напрямів підвищеної уваги з боку спеціальних служб іноземних держав щодо отримання необхідних розвідувальних даних з питань видової розвідки та картографії, що може створювати пряму загрозу національній безпеці України. Підтвердженням останньої тези є те, що у ряді держав світу (США, Великобританія та ін.) питаннями військової топографії та картографії займаються розвідувальні органи військових відомств,

до складу яких входять військові топографічні служби. До їх основних завдань належать забезпечення штабів і військ (органів розвідки) звичайними топографічними картами, спеціальними картами систем управління, картографічною, геодезичною, навігаційною та іншою видовою інформацією, а також їх постійне уточнення [4, 5 – 6; 3, 13].

Виконуючи свої функції, Міністерство оборони України здійснює співробітництво у галузі військової топографії з відповідними військовими відомствами іноземних держав. Основними суб'єктами в рамках військових відомств держав, на які покладено завдання практичної реалізації заходів такого співробітництва, є воєнно-топографічні служби, зокрема з українського боку таким суб'єктом є Воєнно-топографічне управління Генерального штабу Збройних Сил України. При цьому таке співробітництво здійснюється як в рамках відповідних угод, так і за їх відсутності.

На цей час Міністерство оборони України уклало 4 міжнародно-правові документи щодо співробітництва у зазначеній галузі з військовими відомствами інших держав, зокрема, Республіками Білорусь і Молдова, Словачкою та Угорською Республіками, а також готуються до підписання на різних стадіях опрацювання ще 6 міжнародно-правових документів з ФРН, Великобританією, Фран-

**Авдошин Ігор
Васильович** –
кандидат юридичних
наук, експерт Центру
міжнародної безпеки
та стратегічних
студій України

цією, Чехією, Болгарією та РФ [5, 6]. Зауважимо, що МО РФ при опрацюванні міжвідомчого проекту Угоди на остаточному етапі опрацювання у міністерствах і відомствах РФ, посилаючись на своє чинне законодавство, відмовилось від укладення цієї Угоди на рівні військових відомств і запропонувало укласти цю Угоду між урядами обох держав. Мотивами аналізу цього напряму співробітництва є негативні прецеденти передачі топографічних карт представникам іноземних держав без належного правового оформлення та гарантування безпеки щодо можливого витоку інформації, у тому числі з обмеженим доступом. Основним негативним моментом такої передачі є відсутність у Міністерстві оборони України належного внутрішнього механізму, пов'язаного з імплементацією міжнародно-договірних норм, а також недосконалість механізму передачі інформації, у тому числі з обмеженим доступом, на державному рівні.

Актуальність зазначеної проблеми підтверджується також тим, що ряд посадових осіб як у рамках Міністерства оборони України, так й інших державних органів достатньо безпечно ставляться до такого напряму співробітництва та передачі топографічних матеріалів іноземній державі. Тому основним практичним завданням аналізу цієї проблеми є вироблення пропозицій щодо усунення негативних тенденцій співробітництва у галузі військової топографії та створення надійних прогнозованих правових механізмів гарантування безпеки для України у цій галузі від можливих загроз витоку інформації, у тому числі з обмеженим доступом, і розвідувально-підривної діяльності спецслужб у загальній системі забезпечення національної безпеки України.

Основною метою співробітництва між Міністерством оборони України та відповідним відомством іншої держави в галузі військової топогеодезії в рамках відповідних угод є розвиток співробітництва шляхом обміну дозволеною національним законодавством інформацією з геодезії, топографії, картографії, цифрових даних та іншою інформацією, а також шляхом підготовки відповідних фахівців [5].

З огляду на положення угод про співробітництво в галузі військової топогеодезії, головними напрямами та формами такого співробітництва є регулярні зустрічі начальників служб

і фахівців; обмін топографічними і спеціальними картами, а також цифровою картографічною інформацією; взаємна допомога в підготовці фахівців; обмін матеріалами дистанційного зондування Землі і співробітництво щодо використання космічних засобів для вивчення земної поверхні; спільне виконання аерофотознімальних робіт в інтересах держав; спільне проведення топогеодезичних робіт; технологія топогеодезичного виробництва й інші форми та напрями за спільною домовленістю [5].

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про державну таємницю», до державної таємниці у порядку, встановленому цим Законом, належить інформація про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані і характеристики, що мають значення для оборони країни [9].

Зважаючи на попередню норму Закону України, реалізувати напрями та форми співробітництва у галузі військової топогеодезії в рамках відповідних угод без наявності належного механізму імплементації норм цих угод практично неможливо, за винятком співробітництва, пов'язаного з регулярними зустрічами начальників топографічних служб та фахівців. Прикладом щодо неналежного оформлення передачі топографічних матеріалів є відповідні дії представників Воєнно-топографічного управління Генерального штабу Збройних Сил України, які в 2002 р. намагалися передати велику партію топографічних карт військовому аташе Словацької Республіки в рамках Угоди між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Словацької Республіки про співробітництво у галузі військової топогеодезії від 1 лютого 1995 р. [6]. При цьому ці представники навіть не усвідомлювали, що має бути запроваджений якийсь порядок щодо передачі топографічних карт у рамках відповідної угоди, з'ясування усіх питань, у тому числі надання письмових експертних висновків щодо класифікації інформації та матеріалів, які передаються, та прийняття рішення на таку передачу залежно від рівня її класифікації. Зазначене переконливо доводить, що в Міністерстві оборони України має бути створено відповідний механізм щодо можливої передачі як інформації, так і матеріалів у цій галузі, який ґрунтуватиметься на відповідних внутрішньодержавних механізмах у рамках національного законодавства України.

Водночас угоди про співробітництво у галузі військової топогеодезії передбачають положення, які визначають, що обмін інформацією та картами не стосується тих, які мають гриф «Таємно» або вище [5]. Однак у цих угодах залишається неврегульованим питання щодо передачі конфіденційної інформації, тобто несекретної контрольованої інформації, передача якої з боку України здійснюється відповідно до її чинного законодавства [13]. Правомірно постає питання: невже відкрита (службова) або конфіденційна інформація чи матеріали у галузі військової топографії не мають значення для оборони нашої держави?

При цьому однією із можливих загроз національній безпеці України, відповідно до статті 7 Закону України «Основи національної безпеки України», є розголошення конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства й держави [1].

Крім того, захисту потребує і нетаємна інформація (службова), яку використовує українська сторона під час міжнародного військового співробітництва. Причиною є те, що накопичення нетаємних відомостей у певній кількості в загальній системі отримання інформаційних даних підносить загальну інформаційну цінність відомостей на вищий рівень. Втрати від витоку таких відомостей можуть бути набагато серйознішими, оскільки залежно від рівня джерела і сфери діяльності можуть завдати шкоди як політичному іміджу України, так і національним інтересам держави.

Разом з тим аналіз проектів угод, що опрацьовує Міністерство оборони України, свідчить про негативні тенденції щодо їх змісту, пов'язаного з обміном інформацією при здійсненні співробітництва у галузі військової топогеодезії [6]. Зокрема, проектом Угоди між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Французької Республіки про співробітництво в галузі військової географії чітко не визначено якою саме інформацією та матеріалами обмінюватимуться сторони, однак передбачено, що в рамках цієї Угоди таємні інформація та матеріали охороняються відповідно до Угоди між Україною та Французькою Республікою про охорону таємної інформації та матеріалів, підписаної 7 грудня 1999 року [6, 14]. Водночас проект Угоди про співробітництво в галузі

військової географії містить положення, яке визначає, що до набуття чинності Угоди про охорону державної таємниці сторони здійснюватимуть обмін лише нетаємними інформацією та матеріалами. Тобто аналіз норм вищезазначеного проекту Угоди свідчить, що у разі набрання чинності Угоди між Україною та Французькою Республікою про охорону таємної інформації та матеріалів (набрала чинності 10 серпня 2001 р.) сторони не виключають можливості обмінюватися таємною інформацією та матеріалами, що реально здійснити в рамках міжвідомчої Угоди неможливо, оскільки такі угоди, як правило, набувають чинності з моменту підписання і не підлягають ратифікації або затвердженню державними органами.

Наступний проект Угоди між Міністерством оборони України та Федеральним міністерством оборони Федеративної Республіки Німеччина, встановлюючи загальні принципи та порядок співробітництва між військовими відомствами у галузі військової топографії, геодезії та картографії, передбачає, що співробітництво здійснюється відповідно до національного законодавства обох держав [6]. При цьому норма щодо дотримання вимог національного законодавства держав практично знівельована змістом самого проекту Угоди, оскільки проектом на пряму передбачено обмін (передачу) інформацією та матеріалами з обмеженим доступом (ст. 9), що суперечить нормі Закону України «Про державну таємницю» щодо обмежень передачі державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації в частині, яка стосується рівня укладення договору та набрання ним чинності. Тобто, як і в попередньому проекті, сторони в рамках міжвідомчої угоди, яка набуває чинності з моменту підписання, а не ратифікації, планують обмінюватися інформацією та матеріалами з обмеженим доступом. При цьому найбільшу загрозу становить те, що сторони в рамках цього проекту планують обмінюватися топографічними, оглядовими, аеронавігаційними, спеціальними картами, цифровими військовими топографо-геодезичними даними та інформацією геоінформаційних систем, інформацією на окремі райони місцевості у вигляді аерофотознімків та супутникових знімків, включаючи розроблену на їх основі продукцію зображення з існуючих фондів топографічних служб сторін тощо без жодних обмежень та застережень щодо врахування національних інтересів та забезпечення націо-

нальної безпеки сторін. Тут постають два припущення: або німецька сторона розраховує на звичайну безпечність та недбалість з українського боку при передачі будь-яких матеріалів, або, обмінюючись відповідною інформацією та матеріалами, німецька сторона надаватиме матеріали, які не мають для неї фактичної цінності з огляду на національні інтереси, опрацюючи їх таким чином, щоб вони не розкривали предмет інтересу і не створювали загрозу національній безпеці ФРН.

Найбільш критичного аналізу потребує проект Меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії щодо співробітництва в галузях топографії, картографії, геоінформаційних систем, дистанційного зондування Землі та обміну топографічними матеріалами. Основною метою цього Меморандуму є співробітництво у зазначених галузях для удосконалення засобів і методів топографічного забезпечення Збройних Сил України та Збройних Сил Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії в рамках національних законодавств обох держав. При цьому основним завданням проекту є те, що реалізація положень Меморандуму здійснюватиметься шляхом обміну несекретною інформацією та матеріалами, які надаватимуться кожною зі сторін, а також такий обмін не стосуватиметься конфіденційної інформації. Однак такі наміри сторін не відповідають змісту та цілям Угоди і є куди далекогляднішими з британського боку та недбалими – з українського. Так, ряд параграфів (3.1, 3.2, 5.6) проекту неодноразово наголошують, що обмін військово-географічною інформацією та матеріалами не стосуватиметься секретної та конфіденційної інформації, але прикінцеві положення вже містять таку формулу, як розкриття інформації та обмеження щодо її використання [6]. Інакше, якщо сторони не мають наміру обмінюватися (передавати) секретною або конфіденційною інформацією, то про яке розкриття йдеться. Отже, британська сторона, вмівши використовувати поняття, термінологію, конструкції, формули побудови положень проекту Меморандуму, створює передумови для хибного уявлення української сторони про істинне призначення цього документа. Підтвердженням останнього є те, що, розглядаючи додатки до цього проекту Меморандуму, зокрема додаток Б, в якому

передбачено надання географічних матеріалів та інформації з українського боку, вже не виключається можливість передачі британській стороні секретних карт. Відповідно до підпункту 1.1 пункту 1 додатку Б проекту, українська сторона бере на себе зобов'язання надавати карти та аеронавігаційні карти за умови зняття з них класифікованих грифів, однак, згідно з пунктом 3 цього додатку, на українську сторону покладається вже зобов'язання про надання великих партій полігонних карт для забезпечення проведення навчань, і ці карти будуть у масштабі 1:25000 та/чи 1:50000, які належать до карт з грифом «Таємно».

Натомість можна навести такий приклад передачі секретних карт іноземним державам з порушенням норм чинного законодавства. У період з 28 серпня по 12 вересня 2003 року на території України (235-й загальновійськовий полігон ЗСУ, м. Миколаїв) відбулися спільні українсько-польсько-британські навчання відповідно до рішення Президента України, схваленого Верховною Радою України [12, 13]. Для вирішення всіх технічних питань щодо проведення цих навчань між міністерствами оборони учасників було укладено окремі міжнародно-правові документи. Згідно з цими документами, підписаними на рівні міністерств оборони трьох держав, українська сторона взяла на себе зобов'язання забезпечити польську та британську сторони топографічними картами полігону (масштабу 1:50000 «Таємно») у кількості по 2 примірники за наявності відповідного дозволу згідно з законодавством України [8, 9].

Відповідно до статті 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 України на підставі пропозицій Ради національної безпеки і оборони України [10]. Як свідчить аналіз наявних документів, дозвіл Президент України надав, однак у формі формальної згоди без проведення

всестороннього аналізу порядку передачі карт, можливих загроз національним інтересам України та відповідних пропозицій РНБОУ. При цьому головна проблема полягає в тому, що зобов'язання про передачу секретних карт Україною було взято в рамках міжвідомчих угод, які набувають чинності не після їх ратифікації та обміну повідомленнями про проведені внутрішньодержавні процедури, а з моменту підписання, що на пряму суперечить нормі закону.

Висновки. Отже, співробітництво Міністерства оборони України у галузі військової топографії часом створює реальні загрози національним інтересам та забезпеченню державної безпеки щодо захисту інформації з обмеженим доступом, зважаючи на такі чинники:

по-перше, активна розвідувально-підривна діяльність спеціальних служб іноземних держав, які використовують міжнародне військове співробітництво для отримання розвідувальних даних та негативного впливу на прийняття рішень військово-політичного керівництва Української держави, вміло застосовуючи всі засоби, у тому числі нормативно-правового характеру в рамках міжвідомчих угод;

по-друге, нормативно-правове регулювання співробітництва у галузі військової топографії суперечить національному законодавству України та її національним інтересам, оскільки в рамках міжвідомчих угод про співробітництво в галузі військової топогеодезії можливо обмінюватися лише відкритою інформацією та матеріалами, і рівень їх відкритості визначається відповідно до чинного законодавства;

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

Для усунення негативних тенденцій співробітництва у зазначеній галузі міжнародного військового співробітництва України пропонується Міністерству оборони України ініціювати питання щодо удосконалення співробітництва у зазначеній галузі та створення надійних правових механізмів, які гарантуватимуть безпеку Україні під час заходів такого співробітництва.

Насамперед це стосується удосконалення нормативно-правового регулювання співробітництва у галузі військової топографії. Основну увагу має бути приділено рівню укладення міжнародно-договірних документів такого співробітництва з іноземними державами, оскільки їх міжвідомчий характер не забезпечує належних умов реалізації напрямів співробітництва у галузі військової топогеодезії. Навіть те, що в більшості держав воєнно-топографічні служби входять до складу розвідувальних органів, свідчить на користь підвищення рівня укладення таких договорів з обов'язковою ратифікацією Верховною Радою України.

Джерела

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 1433.
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 (ІК), версія 8.4.0.0.
3. Усачев В. Секретные службы Великобритании: разведка Министерства обороны // Новости разведки и контрразведки. – 1997. – № 21.
4. Прохоров С. Разведывательное сообщество США // Зарубежное военное обозрение. – 1998. – № 12.
5. Перелік міжнародно-правових документів з питань військового та військово-технічного співробітництва // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2006.
6. Перелік проектів міжнародно-правових документів з питань військового та військово-технічного співробітництва // Поточні нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2006.
7. 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 25.08.2003 року //

Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2005.

8. *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 27.08.2003 року // Нормативні та інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства оборони України. – 2005.*

9. *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.*

10. *Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про взаємну охорону секретної інформації, підписана 4 вересня 2001 року // Нормативні акти України (ІК), версія 8.4.0.0.*

11. *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. – 2005.*

12. *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. – 2005.*

13. *Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657 – XII «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.*

14. *Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про взаємний захист таємної інформації, підписана 5 грудня 1999 року // Нормативні акти України (ІК), версія 8.4.0.0.*