

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ НОВИХ ГЕОПОЛІТИЧНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАКІНЧЕННЯ ДІЇ ДОГОВОРУ СНО-1

Динамічність сучасного світу обумовлює значну увагу до питань трансформації геополітичного простору та прогнозу основних тенденцій розвитку. Більшість вітчизняних авторів у публікаціях 2008 р. зосереджувалися на аналізі тенденцій розвитку в межах Євразійського простору [1], тоді як останнім часом з'явилися прогнози на глобальному рівні, які перебували в центрі уваги Мюнхенської конференції з питань безпеки 2009 року [2]. У цих прогнозах, серед іншого, зазначаються такі зміни, що впливають на проблематику даної публікації:

загострення глобальних проблем людства (боротьба за ресурси, глобальні кліматичні зміни тощо);

зростання потенціалу конфліктності у світі (розрив між бідними і багатими, міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження);

останнім часом – глобальна фінансово-економічна криза, яка сприяє зростанню національного егоїзму та ролі національних держав та веде до послаблення уваги ключових світових гравців до України.

На регіональному рівні мають місце специфічні зміни і виклики для безпеки України, серед яких варто виокремити такі:

1. **Гальмування процесу приєднання України до європейської системи колективної безпеки.** Події останнього часу свідчать, що організація Північноатлантичного договору не готова розглядати питання членства України у близькій перспективі, а Європейський Союз відмовляється від надання Україні зобов'язань щодо перспективи членства. Причини обумовлюються не стільки станом готовності України, скільки геополітичною ситуацією (неготовністю ключових акторів до ускладнення стосунків з РФ [3]); як наслідок, навколо України утворюється вакуум безпеки, що створює загрозу перетворення нашої країни на буферну зону між двома воєнно-політичними та воєнно-економічними системами і спонукає до пошуку адекватної моделі забезпечення національної безпеки України, винесення цього питання на порядок денний НАТО, ЄС та обговорення з провідними країнами світу.

2. **Загроза ескалації військових конфліктів поблизу кордонів України.** У 2008 р. зовнішнє втручання у зони нерегульованих конфліктів у Молдові, Грузії та Азербайджані мало деструктивний характер; збройний конфлікт у Південній Осетії та Абхазії став наслідком цілеспрямованих спроб відторгнути ці території від Грузії, використовуючи як прецедент міжнародне визнання незалежності Косова; політична та економічна підтримка, надана Грузії постфактум, не вирішила проблеми. [4]. Це спонукає Україну до зміцнення власної обороноздатності та розбудови додаткових безпекових механізмів у рамках ГУАМ та на загальноєвропейському рівні.

3. Як найбільша проблема розглядається **новий зовнішньополітичний курс Росії**, орієнтований на відновлення власного статусу як на теренах СНД, так і на світовому рівні [5]. Прогнозується рішучий російський наступ за всіма напрямками, якому не

¹ **Шевцов Анатолій Іванович** – доктор технічних наук, директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську

Маляревський Євгеній Вікторович – старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську

зашкоджають ні фінансові, ні економічні кризи принаймні у найближчі 10 – 12 років, протягом яких не слід очікувати змін у вищому ешелоні влади РФ. Про це свідчить затверджена “Концепція зовнішньої політики Російської Федерації” [6], яка легітимізувала жорсткі заяви В. Путіна на Мюнхенській конференції з питань безпеки [7].

4. Недостатність чинних міжнародних гарантій суверенітету і територіальної цілісності України. В умовах сьогодення членство в ООН, ОБСЄ, Раді Європи, партнерські відносини з НАТО і ЄС не дають Україні надійних механізмів усунення загроз національній безпеці. Гарантії безпеки, отримані Україною у зв'язку з відмовою від ядерної зброї у 1994 р., не мають необхідного інституційного оформлення і порушуються; ядерні країни, які є постійними членами Ради Безпеки ООН, або ігнорують надані Україні гарантії, або трактують їх як політичні заяви, що не передбачають обов'язкового реагування. Важливість гарантій безпеки Україні було підтверджено тільки з боку США у підписаній 19 грудня 2008 р. у Вашингтоні українсько-американській Хартії про стратегічне партнерство.

5. Руйнування міжнародної правової системи підтримання загальноєвропейської і світової безпеки. Договірні-правова база, основу якої було створено ще у минулому столітті, вже не відповідає сучасним умовам і інтересам провідних країн, через що її основи розмиваються і суть вихолощується. Стан виконання договорів у сфері контролю над озброєннями, учасницею яких є Україна на сьогодні є таким:

Договір по ПРО 1972 р. втратив чинність після виходу з нього США в червні 2002 р.; термін дії Договору СНО-1 спливає в грудні 2009 р., питання щодо його подальшої долі досі не вирішено;

безстроковий Договір по РСМД перебуває під загрозою через наміри Російської Федерації поновити роботи в цьому напрямі;

Договір про звичайні збройні сили в Європі потребує адаптації. Росія оголосила мораторій на його виконання і погрожує вийти з нього;

дієвість ДНЯЗ під сумнівом через наявність практичних дій, здійснюваних в обхід цього Договору;

Договір про всеосяжну заборону випробувань ядерної зброї (ДВЗЯВ) не ратифіковано головними його фігурантами.

Засади ж нової системи ще не визначено. Зокрема, Сполучені Штати Америки намагаються змінити існуючі угоди щодо стратегічних наступальних озброєнь і систем ПРО з метою закріпити власну технологічну й економічну перевагу. Росія ініціює питання про створення нової системи безпеки шляхом перегляду основоположних рішень ОБСЄ. При цьому великі країни, насамперед США і РФ, у цьому процесі керуються передусім власними інтересами.

За таких умов є велика ймовірність нехтування інтересами України, що потребує від неї активних дій щодо їх відстоювання. Настав час відмовитися від безальтернативних підходів до забезпечення національної безпеки (за формулою або НАТО, або безблоковий нейтральний статус) і прийняти інший підхід, який включає комплексне паралельне впровадження заходів за кількома напрямками на додаток до законодавчо визначених пріоритетів стосовно євроатлантичної інтеграції.

Серед таких напрямів зміцнення національної безпеки України заслуговують на увагу наступні:

ініціативи щодо зміцнення зовнішніх гарантій безпеки України;

зміцнення власної обороноздатності за рахунок створення стратегічних сил стримування;

активізація участі України в європейських та світових процесах контролю над озброєннями.

Впровадження в життя зазначених напрямів пов'язано, в першу чергу, з активізацією зовнішньої політики України та надання їй прагматичнішого та більш

конкретного змісту – перехід від орієнтації на очікування позитивних сигналів до орієнтації на практичні результати [8].

Своєчасність звернення саме до цих напрямів обумовлюється такими зовнішньополітичними факторами:

наприкінці 2009 р. спливає термін дії Договору між СРСР та США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь (СНО-1), а з початку 2009 року розпочалося обговорення питання щодо його подальшої долі між ключовими його учасниками – США та РФ;

у 2010 р. відбудеться оглядова конференція з виконання Договору (ДНЯЗ), саме у зв'язку з приєднанням до цього Договору Україна отримала гарантії безпеки від «де-юре» ядерних держав.

Політичні ініціативи щодо зміцнення гарантій безпеки України та уточнення її юридичних прав

Після розпаду СРСР у 1991 р. найактуальнішим питанням у галузі безпеки була проблема ядерної спадщини Радянського Союзу. Якщо Білорусь і Казахстан одразу передали успадковану ними ядерну зброю під юрисдикцію РФ, то позиція України була докорінно іншою: вона виробила власну лінію поведінки щодо отриманої ядерної спадщини, що обумовлювалось ширшою участю підприємств України в ракетних програмах Радянського Союзу і, відповідно, значно більшим масштабом спадщини та технологічними можливостями.

Фактично, на той час Україна була третьою в світі ядерною державою, маючи на своїй території 222 одиниці стратегічної зброї (176 міжконтинентальних балістичних ракет, 46 важких бомбардувальників та відповідне ядерне оснащення – близько 2000 ядерних боезарядів, що становило майже 10% носіїв та 20% боезарядів Радянського Союзу). З огляду на сучасні технології та наявність висококваліфікованих фахівців, Україна мала всі можливості для набуття фактичного ядерного статусу, і цей варіант розвитку реально розглядався вищим керівництвом держави. Оскільки Україна є співзасновником ООН і одним із правонаступників ядерної держави – СРСР, це створювало юридичні підстави для відстоювання свого права на цьому напрямі.

Проте було обрано шлях добровільної відмови від ядерної зброї. Основні послідовні етапи, пройдені Україною на шляху до без'ядерного статусу, були такими.

1. Підписання міністром закордонних справ Лісабонського протоколу до Договору СНО-1, який перетворив цей договір на багатосторонній. Україна стала однією з правонаступниць СРСР за Договором СНО-1, але зобов'язалася при цьому приєднатися до ДНЯЗ як без'ядерна держава (травень 1992 р.).

2. Ратифікація Договору СНО-1 та Лісабонського протоколу Верховною Радою (18.11.1993 р.) за винятком статті V протоколу щодо приєднання до ДНЯЗ з одночасним прийняттям у зв'язку з цим низки доручень Президенту та Уряду України.

3. Підписання тристоронньої заяви президентів України, США та РФ (14 січня 1994 р., Москва) здійснено на виконання цих доручень. У заяві було зафіксовано досягнуті домовленості, серед яких і надання Україні гарантій безпеки у прив'язці до набрання чинності Договором СНО-1 та приєднанням України до ДНЯЗ. Після цього було прийнято окрему Постанову Верховної Ради України (№ 3919-12 від 03 лютого 1994 р.), яка зняла застереження стосовно статті V Лісабонського протоколу.

4. На завершення – прийняття Верховною Радою України у листопаді 1994 р. закону, який визначав процедуру приєднання України до ДНЯЗ і мав набрати чинності лише після надання ядерними державами гарантій її безпеки, що, в свою чергу, відкривало шлях для обміну ратифікаційними грамотами стосовно обох договорів

(СНО-1 та ДНЯЗ). Такий обмін відбувся 5 грудня 1994 р. у Будапешті на саміті ОБСЄ після підписання лідерами ядерних держав Меморандуму “Про гарантії безпеки у зв’язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї” (так званий Будапештський меморандум). Хоча цей меморандум і не має статусу договору, він є важливим політичним документом, який закріпив безпрецедентний випадок отримання гарантії в обмін на ліквідацію ядерної зброї.

Як бачимо, пройдений Україною шлях був тривалим (з 1991 р. по 1995 р.) та складним. А сьогодні зміст отриманих гарантії безпеки трактується далеко неоднозначно, що потребує повернутися до обставин отримання гарантії.

У Законі України “Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року” (№ 248/94-ВР від 16 листопада 1994 р.) зазначено, що обов’язковими умовами набуття чинності закону є *“надання Україні ядерними державами гарантії безпеки, оформлених шляхом підписання відповідного міжнародно-правового документа.”*

У реаліях сьогодення зазначені положення фактично ігноруються, що свідчить про девальвацію Будапештського меморандуму 1994 року. Зокрема, при обговоренні в 2008 р. питання щодо подальшої долі Договору СНО-1 представники РФ дотримувалися позиції, що цей Меморандум не розглядається як самостійний “міжнародно-правовий документ”.

Оцінку ставлення країн-гарантів до Меморандуму дало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, в якому наведено факти недружніх дій з боку РФ у 2006 – 2008 рр. за цілковитого невтручання інших гарантів. У загальній юридичній оцінці Меморандуму з позицій сьогодення, зокрема, зазначено, що він надає суто політичні гарантії і фактично лише підтверджує юридичні гарантії без’ядерним країнам, що містяться у Статуті ООН, Заключному акті ОБСЄ та Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї (висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 15 липня 2008 р.).

Єдиним здобутком є п. 6 Меморандуму, що передбачає можливість консультацій стосовно виконання зобов’язань із захисту. Тобто Меморандум не містить юридично зобов’язуючих норм щодо заходів його імплементації. До того ж, Франція та Китай зробили окремі заяви на підтримку Меморандуму, проте в них не згадано навіть про зобов’язання проводити консультації.

Отже, нинішнє розуміння зобов’язань країн-гарантів аж ніяк не відповідає змісту Закону України в зв’язку з приєднанням до ДНЯЗ, про що йшлося вище. Це свідчить про необхідність висвітлення питання щодо приєднання України до ДНЯЗ та Договору СНО-1 на експертному та політичному рівнях.

На нашу думку, доцільно звернутися до ядерних країн – гарантів безпеки України з роз’ясненням власного розуміння Будапештського меморандуму, який задовольнив на момент його підписання положення Закону України “Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року”. Форматом для такого звернення може бути участь у підготовчих заходах до Оглядової конференції з виконання ДНЯЗ 2010 року.

Підкреслимо, що Меморандум Україна розглядала як самостійний і зобов’язуючий **міжнародно-правовий документ**, підписання якого забезпечило набрання чинності внутрішньому закону України, що, в свою чергу, дало їй можливість приєднатися як до ДНЯЗ, так і до Договору СНО-1.

Через наявність інших тлумачень змісту цього Меморандуму слід наполягати або на підтвердженні країнами-гарантами його чинності та обов’язковості в розумінні української сторони, або на прийнятті нових міжнародно-правових документів, оформлення яких забезпечить виконання умов, передбачених Законом України № 248/94-ВР, незалежно від їх формату (багатосторонні або двосторонні), що

забезпечить збереження визначеного цим Законом України її статусу без'ядерної держави.

Активізація участі України в європейських та світових процесах контролю над озброєннями

Базова система міжнародних угод стосовно контролю над озброєннями, що існувала дотепер, була побудована наприкінці минулого століття і визначала баланс сил між політичними блоками, що сформувався в ті роки. Ці угоди уклалися на значний термін, однак вже через десятиріччя внаслідок стрімких змін у геополітичному просторі зміст деяких документів суттєво застарів, через що їх дієвість було послаблено. З другого боку, ці угоди не давали змоги країнам різко змінювати напрями розвитку своїх озброєнь, що принаймні змушувало залишатися у відповідних межах і позитивно впливало на ситуацію у світі.

Однак цей важіль був не взмозі діяти тривалий час, оскільки політичні реалії і технологічна перевага окремих країн спонукали їх шукати альтернативні варіанти дій.

Ініціатором перегляду існуючих угод завжди є країна, на боці якої перевага, що певною мірою відповідає нинішній ситуації. Сполучені Штати Америки, які мали з СРСР приблизний паритет, в останні роки поставили за мету переглянути кілька угод у галузі контролю над стратегічними озброєннями. З Договором по ПРО американська сторона вчинила радикально – вийшла з нього в односторонньому порядку в 2001 році. Побудувавши в наступні роки систему захисту своєї території від балістичних ракет, в 2007 р. США запропонували створити аналогічну систему захисту для Європи. Ця пропозиція викликала дуже різку реакцію РФ, яка розцінила її як безпосередню загрозу своїм національним інтересам і вжила ряд заходів у відповідь, зокрема призупинила свою участь у Договорі про звичайні збройні сили у Європі (ДЗЗСС). Разом з іншими подіями прийняті рішення значно погіршили відносини Росії з США та НАТО (за об'єктивною оцінкою вони стали на той період найгіршими з часів „холодної” війни), що зменшило ефективність всієї договірно-правової системи у сфері роззброєння.

За глобалізації економік країн світу та через відсутність ідеологічного протистояння ставлення провідних країн світу до проблем обмеження озброєнь суттєво змінилося: останнім часом перемагає прагматичний підхід з намаганням мінімізації економічних витрат, що набуло особливої актуальності в умовах економічної кризи. Тобто питання стратегічних озброєнь розглядається через призму глобальних геополітичних інтересів у взаємозв'язку з сучасними і майбутніми політичними та економічними викликами.

У 2009 р. очікують радикальних змін у цій площині в зв'язку зі зміною Адміністрації в США та необхідністю вирішення подальшої долі Договору СНО-1 – останньої діючої з часів припинення існування СРСР базової угоди зі стратегічних наступальних озброєнь сторін. У виступі на засіданні Ради США – ЄС у Празі 05 квітня 2009 р. Барак Обама наголосив, що Сполучені Штати Америки мають наміри знизити роль ядерної зброї в концепції власної національної безпеки шляхом значного зменшення кількості ядерних носіїв та боезарядів за умов, якщо інші ядерні держави вживуть аналогічних заходів.

Оскільки Україна є учасницею основних угод у галузі роззброєння, то зазначені процеси безпосередньо стосуються її національних інтересів, що потребує активніших дій щодо їх адаптації. Можливими напрямами на цьому шляху можуть бути такі:

1. **Підтримувати доцільність пролонгації Договору СНО-1** – оскільки розбіжності між РФ та США стосовно багатьох питань залишаються невирішеними і досить суттєвими, не виключається варіант не форсувати досягнення нових домовле-

ностей саме у цьому році. Чинний Договір СНО-1 містить можливість його пролонгації згідно з домовленостями сторін (стаття XVII), тому продовження його чинності є найпростішим рішенням за нинішніх умов.

Окрім того, сьогодні перед Україною дуже гостро стоїть питання утилізації твердого палива зі ступенів ракет РС-22, які зараз зберігаються у Павлограді. Гарантійні терміни експлуатації ракет вже вичерпано, обладнання та технології утилізації існують, але через кризу роботи не фінансуються. Американська сторона, яка в рамках Договору СНО-1 надавала фінансову допомогу, в 2003 р. її призупинила і дійти згоди щодо її відновлення з адміністрацією Буша не вдалося. Проблема настільки серйозна, що Верховна Рада України 5 квітня 2009 р. окремо звернулася до Конгресу США з проханням відновити фінансування. Вірогідність допомоги США в умовах дії Договору СНО-1 є набагато вищою, ніж після його закінчення, тому в цьому аспекті пролонгація Договору була б вигідною для України.

2. При розгляді долі Договору та під час двосторонніх консультацій **наполягати на юридичному праві України щодо володіння стратегічними озброєннями, не оснащеними ядерними боезарядами.** Така позиція базується на наступному розумінні існуючих зобов'язань України стосовно стратегічних озброєнь.

У Лісабонському протоколі, в якому зафіксовано правонаступництво зобов'язань СРСР, у статті II визначено, що *“Республіка Беларусь, Республіка Казахстан, Російська Федерація та Україна досягнуть таких домовленостей між собою, щоб виконати положення Договору щодо лімітів та обмежень...”*. Тобто йдеться не про повну ліквідацію всіх засобів доставки, а лише про виконання положень Договору щодо лімітів та обмежень, передбачених у ньому. Слід зазначити, що в односторонній заяві міністра закордонних справ РФ при підписанні Протоколу викладено дещо інше розуміння цього положення, яке полягає у сподіванні, що Україна, виконуючи протягом семи років свої зобов'язання щодо скорочень, ліквідує не лише боезаряди, а й носії.

На думку авторів, юридичне право України стосовно стратегічних озброєнь не суперечить положенням Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ), оскільки предметом ДНЯЗ є “ядерна зброя або інші вибухові пристрої”, тобто власне ядерні вибухові “пристрої”. Саме таке розуміння предмету цього Договору підтверджується міжнародними договорами про створення без'ядерних зон, які фактично є регіональними доповненнями до ДНЯЗ. У Договорі про заборону ядерної зброї в Латинській Америці (UN-TS № 9068) однозначно зафіксовано, що засоби доставки ядерних боезарядів не охоплює ДНЯЗ: «Стаття 5: В настоящем Договоре под ядерным оружием подразумевается всякое устройство, способное высвободить неконтролируемую ядерную энергию и имеющее такую группу характеристик, которые подходят для использования его в военных целях. Инструмент, который может использоваться для транспортировки или приведения в движение устройства, не охватывается этим определением, если он отделяется от устройства и не является неотъемлемой его частью». У самому ДНЯЗ визначення терміна “ядерна зброя” не міститься. Тобто всі зобов'язання України про ліквідацію “ядерної зброї” з приєднанням до ДНЯЗ зводяться до вивозу за межі її території успадкованих ядерних боезарядів і не стосуються засобів їх доставки, що також узгоджується з листом Президента України Л. Кравчука в зв'язку з підписанням Лісабонського протоколу від 7 травня 1992 року.

Підтвердженням саме такого розуміння щодо можливостей мати власні стратегічні ракетні озброєння є приєднання України до Режиму контролю за нерозповсюдженням ракетних технологій (РКРТ) без додаткових дискримінаційних зобов'язань стосовно проведення розробок у галузі ракетних озброєнь з метою забезпечення власної обороноздатності.

Висновки. Узагальнюючи наведені міркування, підкреслимо актуальність пошуку нових напрямів забезпечення національної безпеки в сучасних умовах, оскільки

сподівання на швидкий вступ України до НАТО у 2004 – 2008 рр. не виправдалися. На думку авторів, у цьому контексті є досить вагомими підстави розглядати запровадження в життя заходів з метою підвищення рівня гарантій безпеки, отриманих Україною в обмін на прийняття без'ядерного статусу, та відстоювання юридичного права України володіти стратегічною зброєю з неядерним оснащенням.

З огляду на закінчення в 2009 р. терміну дії Договору СНО-1, активна позиція України в цих питаннях допоможе зберегти статус країни як суб'єкта міжнародної системи контролю над озброєннями та надасть істотних можливостей для підвищення власної обороноздатності.

Джерела

1. Горбулін В. П., Литвиненко О. В. Національна безпека: український вимір. – К.: ПП “Інтертехнологія”, 2008. – 104 с.
2. <http://www.securityconference.de/konferenzen/2009/index.php?>
3. Сванте Корнелл. Дилема для Заходу. – <http://www.pravda.com.ua/news/2008/8/29/80503.htm>
4. Перепелиця Г. Україна та ЄС в урегулюванні російсько-грузинського конфлікту на Кавказі // *Enternational Review*. – 2008. – №4 (8). – С. 36 – 50.
5. Горбулін В. П. Українська політика національної безпеки України: актуальні виклики — адекватні відповіді / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко // *Дзеркало тижня*. – 2009. – № 11 (739). – 28 березня – 4 квітня.
6. Концепція внешней политики Российской Федерации. – <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>
7. *Асимметричный* ответ. Стенограмма речи Владимира Путина на конференции в Мюнхене. – <http://www.lenta.ru/articles/2007/02/10/asymmetry>
8. Фіалко А. Україна – ЄС: у пошуках втраченого часу // *Дзеркало тижня*. – 2009. – № 12 (740). 5 – 12 квітня.