

ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

В. П. Горбулін, А. І. Шевцов

УДК 327 (477)

Актуалізація питання зміцнення національної безпеки України потребує комплексного розгляду змін геополітичного простору, ключових напрямів трансформації існуючих міжнародних систем безпеки та власне обґрунтування найбільш реальних для впровадження напрямів зміцнення національної безпеки.

У зв'язку з відсутністю узгодженого розуміння зазначених питань в українському суспільстві необхідно сформулювати пропозиції, які мали б максимальну підтримку, були прийнятними та дієвими в сучасних умовах.

I. Ключові тенденції до змін глобальної системи безпеки

Для сучасного світу характерною ознакою є динамічність, що обумовлює значну увагу до питань трансформації геополітичного простору та прогнозу основних тенденцій розвитку. Більшість публікацій вітчизняних авторів у 2008 – 2009 рр. присвячена аналізу тенденцій його розвитку в межах Євразійського простору. Останнім часом з'явилися прогнози глобального рівня, які перебували в центрі уваги Мюнхенської конференції з питань безпеки 2009 р., та знайшли висвітлення в окремих публікаціях [1, 2, 3]. У прогнозах глобальних тенденцій,

серед іншого, йдеться про такі зміни, що впливають на сучасний безпековий простір:

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

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

тенденції до формування багатопольярного світу, в якому новими економічними центрами стануть Китай, Індія, Бразилія, а центрами воєнної сили – РФ і Китай;

останнім часом глобальна фінансово-економічна криза, яка сприяє зростанню національного егоїзму й ролі національних держав та послаблює увагу ключових світових гравців до України.

Горбулін Володимир Павлович – доктор технічних наук, професор, академік НАН України, директор Інституту проблем національної безпеки

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

На регіональному рівні зазначаються специфічні зміни і виклики безпеці України, серед яких варто виокремити наступні [4].

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. Причини обумовлюються не стільки станом готовності України, скільки геополітичною ситуацією (неготовністю ключових акторів до ускладнення стосунків з РФ) [5]. Як наслідок, навколо України утворюється вакуум безпеки, що створює загрозу перетворення нашої країни на буферну (сіру) зону між двома воєнно-політичними та воєнно-економічними системами і потребує пошуку моделі забезпечення національної безпеки України, адекватної сучасним умовам.

Тенденція до 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. Стало очевидним, що країни Заходу не готові до втручання в такі конфлікти. Політична та економічна підтримка, надана Грузії постфактум, не вирішила проблеми. Це спонукає Україну до зміцнення власної обороноздатності та розбудови додаткових безпекових механізмів.

Як певна проблема розглядається **новий зовнішньополітичний курс Російської Федерації**, орієнтований на відновлення власного статусу як на теренах СНД, так і на світовому рівні. Прогнозується рішучий російський наступ за всіма напрямками, якому не зашкодять ні фінансові, ні економічні кризи принаймні у найближчі 10 – 12 років, протягом яких не слід очікувати змін у вищому ешелоні влади РФ. Про це свідчать затверджена «Концепція зовнішньої політики Російської Федерації» [6], яка легітимізувала жорсткі заяви В. Путіна на Мюнхенській конференції з питань безпеки [7], зміни до російського законодавства, прийняті останнім часом, і нарешті, нова Воєнна доктрина РФ.

Недостатність чинних міжнародних гарантій суверенітету і територіальної цілісності України. Членство в ООН, ОБСЄ, Раді Європи, партнерські відносини з НАТО й ЄС не дають Україні надійних механізмів для 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 не виконуються. Ядерні країни, які є постійними членами Ради Безпеки ООН (РБ ООН), або ігнорують надані Україні гарантії, або трактують їх як політичні заяви, що не передбачають обов'язкового реагування.

Руйнування міжнародної правової системи підтримання загальноєвропейської і світової безпеки. Договірно-правова база, основу якої було створено у минулому столітті, вже не відповідає сучасним умовам й інтересам провідних країн, через що її основи розмиваються і суть вихолощується [8]. Стан виконання договорів у сфері контролю над озброєннями, учасницею яких є Україна, на сьогодні є таким:

Договір з протиракетної оборони (ПРО) 1972 р. втратив чинність після виходу з нього США в червні 2002 р.;

термін дії Договору між СРСР та США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь (СНО-1) закінчився в грудні 2009 р., питання щодо його подальшої долі досі не вирішено;

Договір про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ) потребує адаптації, оскільки РФ оголосила мораторій на його виконання і погрожує вийти з нього;

дієвість Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) перебуває 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 наявні угоди щодо стратегічних наступальних озброєнь і систем ПРО. РФ 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 та ведуть непрозорі переговори (так зване «перезавантаження стосунків»). 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 позаблоковий/нейтральний статус) і прийняти інший підхід, який включатиме **комплексне паралельне впровадження заходів за кількома напрямками** на додаток до законодавчо визначених пріоритетів євроатлантичної інтеграції.

Серед таких напрямів зміцнення національної безпеки України заслуговують на увагу: ініціативи щодо посилення зовнішніх гарантій безпеки України; употужнення власної обороноздатності за рахунок створення стратегічних сил стримування; активізація участі України в європейських та світових процесах контролю над озброєннями.

Впровадження в життя зазначених напрямів потребує насамперед активізації зовнішньої політики України та надання їй прагматичнішого та більш конкретного змісту – перехід від орієнтації на очікування позитивних зовнішніх сигналів до орієнтації на практичні результати [9].

Своєчасність звернення саме до цих напрямів обумовлюється такими зовнішньополітичними факторами:

наприкінці 2009 р. закінчився термін дії Договору про СНО-1, а з 2009 р. триває обговорення його подальшої долі між ключовими учасниками – США та РФ;

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

Важливим чинником забезпечення існування й поступального розвитку України як суверенної держави залишається стратегічне партнерство з Російською Федерацією, Сполученими Штатами Америки та Європейським Союзом. Саме взаємодія у геополітичному трикутнику «США – РФ – ЄС» формує порядок денний

зовнішньополітичної складової державної політики національної безпеки України.

При цьому саме вплив Росії – найбільш потужного економічного, воєнно-політичного та військового актора пострадянського простору залишається визначальним зовнішньополітичним чинником існування суверенної держави Україна, тоді як стосунки між США та РФ і ЄС перебувають у процесі трансформації («перезавантаження»).

Головним трендом сучасності є перехід від однополярного до багатопольярного світу, що передбачає *«жорстку боротьбу кожного геополітичного полюса за сфери впливу й домінування в певному регіоні. Багатопольярний світ привнесе більшу нестабільність та конфліктність, ця нестабільність з глобального рівня переміститься на регіональний»* [10].

Поряд зі світовою фінансовою кризою, головні виклики національній безпеці України пов'язані з відверто експансіоністською політикою Російської Федерації як на пострадянському просторі загалом, так і щодо України зокрема.

Втім, необхідно визнати, що неефективна політика органів державної влади у сфері зовнішньої політики, безпеки і оборони також належить до комплексу причин, які призвели до фактичної втрати Україною реальних перспектив інтеграції до ЄС і НАТО. За умов, коли в Україні зберігається (навіть зростає) протистояння основних політичних акторів та фінансово-промислових груп, життєво важливі проблеми безпеки і оборони держави залишаються на узбіччі реальної політики, про них згадують майже виключно крізь призму піар-кампаній у перманентному виборчому процесі.

Окресленішою стає небезпека перетворення України на «сіру» зону між європейськими й євразійськими геополітичними угрупованнями (НАТО та ОДКБ) з протилежними системами цінностей і стратегіями [11].

Необхідно відзначити, що в сучасній системі міжнародних відносин до воєнно-політичних та військових чинників протистояння основних світових гравців на чільне місце вийшла проблема контролю за енергоресурсами. Україна як головна держава – транзитер російського й середньоазійського газу до Європи намагається

зберегти в цьому процесі статус самостійного актора, що отримує розуміння представників ЄС [12].

Верховний представник з питань загальної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС Х.Солана у виступі на конференції «Назустріч зовнішній енергетичній політиці ЄС» зазначив: *«Це зрозуміло й правильно, що питання енергетики стали головними у порядку денному Євросоюзу. Якщо ми не зможемо прийти до єдності щодо цього питання, партнери водитимуть навколо нас хороводи».*

Таким чином, у найближчій та середній перспективі головний акцент зовнішньополітичної складової політики забезпечення національної безпеки Української держави зосереджуватиметься на пошуку ефективних шляхів адаптації до політики Російської Федерації на пострадянському просторі. Реалізація цього завдання потребує суттєвого покращення відносин з усіма країнами-сусідами та формування ефективних механізмів співпраці на регіональному рівні.

Україна залишається транзитною державою, своєрідним геополітичним та геоекономічним містком між пострадянським простором та об'єднаною Європою, що визначає її особливу увагу до політики країн-сусідів.

За будь-якого розвитку подій «фактор Росії» залишається одним з визначальних у реалізації політики національної безпеки Україною та її сусідами. У свою чергу, серед практичних зовнішньополітичних ініціатив РФ ключову роль відіграють заходи з переформатування існуючої системи безпеки на Євразійському просторі, що потребує окремого розгляду.

II. Російський проект Договору про європейську безпеку

Ініціатива щодо розробки такого договору вперше пролунала у виступі Президента Російської Федерації Д. Медведєва 5 червня 2008 року на зустрічі з представниками політичних, парламентських і суспільних кіл Німеччини, в якому було запропоновано розробити юридично зобов'язуючий договір про європейську безпеку. Наступним етапом стало обговорення ідеї на засіданні Ради міністрів закордонних справ ОБСЄ в Гельсінкі на початку грудня 2008 року.

І тільки через рік (наприкінці листопада 2009 р.) було опубліковано проект такого договору з коротким викладенням поставлених завдань у розумінні російської сторони:

створити в галузі воєнно-політичної безпеки Євро-Атлантики єдиний, нерозділений простір, щоб остаточно позбавитися від спадщини «холодної війни»;

закріпити в міжнародному праві принцип неподільності безпеки (юридичне зобов'язання, відповідно до якого жодна держава й міжнародна організація цього регіону не можуть зміцнювати свою безпеку за рахунок безпеки інших країн і організацій).

Завдання виглядають привабливо. Але очевидно є і складність їхнього втілення, оскільки немає усталеного розуміння таких ключових термінів Договору, як «нерозділений простір безпеки», «неподільність безпеки», вимоги «не зміцнювати свою безпеку за рахунок безпеки інших», що може привести до суб'єктивних дій учасників, які замість сприяння безпеці будуть лише загострювати конфлікти.

Після опублікування проекту розпочалося досить жваве його обговорення в ЗМІ й публікаціях експертів [13, 14, 15, 16, 17]. На жаль, їх автори в основному зосереджуються на попередніх політичних заявах російських лідерів і приділяють мало уваги безпосередньо змісту внесеного на розгляд проекту Договору. При цьому висловлюються загальні оцінки щодо формату цього документа – «Гельсінкі-2», «Гельсінкі +», «ОБСЄ +» тощо.

На думку авторів статті, жодна з цих умовних формул не відповідає змісту проекту.

Варіант «Гельсінкі-2» передбачає заміну Заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, так званого Гельсінкського акта [18], однак представлений проект частково охоплює лише два його перших розділи (14 з 64 стор. повного тексту), а, як відомо, частина не може замінити цілого.

Формулювання «Гельсінкі +», «ОБСЄ +» могли б відображати сутність нового документа, якби в ньому чітко фіксувався принцип доповнення чинних міжнародних домовленостей і дотримання основних їх положень. Фактично цього немає.

Метою цієї частини публікації є саме пошук відповіді на питання: що являє собою проект нового документа? Його назва – «Проект Договору про європейську безпеку» – припускає, що в ньому будуть викладені як всі основні принципи забезпечення безпеки цього регіону, так і механізми їхньої реалізації. Якщо РФ має намір остаточно заблокувати ДЗЗСЄ, який містить кількісні обмеження для збройних сил окремих країн і регіонів, то новий Договір повинен мати відповідний розділ з аналогічними очікуваними лімітами. Однак щодо загально-визнаних принципів є лише вибіркові згадування в преамбулі з посиланням на чинні міжнародні документи, які сьогодні мають переважно політичний характер і не передбачають їх ратифікації державами-учасницями. Варто зауважити, що саме на форматі обов'язкової ратифікації нового Договору наполягає російська сторона. Будь-які згадки стосовно лімітів та обмежень збройних сил країн – учасниць Договору також відсутні.

Саме через схематичність проекту та замалий його обсяг порівняно з масштабністю завдань більшість коментарів експертів, як вже зазначалося, базується на припущеннях щодо істинних мотивів російської сторони. Зокрема, висуваються гіпотези, що Договір про європейську безпеку являє собою «наступ на зовнішньополітичному фронті», «маніфест зовнішньої політики безпеки РФ»; «демонстративну й нестандартну відповідь РФ на розширення НАТО»; намагання РФ поставити на місце ОБСЄ; спробу РФ відкрити дорогу «праву сильного», тобто зробити ставку на жорстку безпеку («hard security»); й має за мету поновлення ситуації біполярності у безпековому просторі Європи.

Оцінка обґрунтованості цих гіпотез потребує детального й багатоальтернативного пошуку відповідей на ряд ключових питань щодо цільової суті нового Договору у тексті його проекту, кола країн – учасниць такої угоди і географічних кордонів регіону, статусу міжнародних організацій-підписантів, можливих варіантів військових конфліктів чи інших загроз, на врегулювання яких зорієнтовано Договір.

Метою такого аналізу має бути з'ясування можливих завдань російської сторони і, відповідно, суті цього документа і перспектив його подальшого обговорення й узгодження.

Проведемо експрес-розгляд наведених питань з метою отримання найвірогідніших відповідей, адекватних винесеному проекту Договору.

1. З огляду на питання, що охоплюються його текстом, цільова суть нової угоди полягає у створенні правової бази для врегулювання можливих військових конфліктів з метою забезпечення воєнної безпеки в межах певного регіону. Тобто його дія поширюється на воєнополітичну сферу і не стосується інших аспектів безпеки (економічна, енергетична, екологічна, інформаційна та ін.).

2. Відповідь на питання щодо географічних кордонів можна знайти у назві проекту угоди (Договір про європейську безпеку) та у статті 10, яка передбачає підписання пропонованого документа «всіма країнами євроатлантичного і євразійського простору від Ванкувера до Владивостока й наступними міжнародними організаціями...». Тобто очевидно є неузгодженість між його назвою та змістом статті 10, а також суттєва невизначеність кордонів регіону. Стосовно євроатлантичного простору є прецедент (склад ОБСЄ), тоді як термін «євразійський простір» не має чіткого визначення. Взагалі існує розуміння про можливість приєднання до Договору країн будь-яких регіонів. Такий підхід перетворить Договір в атрибут ООН. Більш реалістичним видається обмеження регіону переліком міжнародних організацій, наведених у статті 10, з включенням тих країн, які безпосередньо межують з країнами – учасницями цих структур. У будь-якому разі назву Договору має бути приведено у відповідність до узгодженого розуміння регіону його дії.

Навіть за такого підходу залишається невизначеним питання щодо приєднання самопроголошених утворень, які не отримали загального міжнародного визнання (Косово, Південна Осетія, Абхазія тощо).

3. Оскільки проект передбачає, що суб'єктами Договору є не лише національні держави, а й міжнародні організації, то включення їх до підписантів порушує питання щодо їх прав при формуванні необхідної кількості учасників для прийняття рішень та участі у голосуваннях. За певних умов за рахунок цього фактора РФ матиме 3 голоси, на відміну від країн, що не належать до зазначених міжнародних організацій. Залишається незрозумілою також відсутність

серед підписантів інших міжнародних організацій, які функціонують у межах цього простору (ГУАМ, ОЧЕС тощо).

4. З огляду на викладене вище у п. 2 та п. 3, Договір має охоплювати такі теоретично можливі військові конфлікти: між двома (кількома) державами, що належать до одного військово-політичного союзу (ВПС); між двома (кількома) державами, що належать до різних ВПС; між країною – учасницею ВПС та нейтральною країною; конфлікти всередині держави, що впливають на регіональну безпеку. Саме ці ситуації мають братись до уваги при аналізі тексту Договору.

До речі, збереження для будь-якого учасника Договору права на нейтралітет (п. 4 статті 9) потребує окремого узгодження, оскільки за ustalеними нормами таке право є несумісним з членством у воєнно-політичному союзі, яким має стати новий Договір. Тобто для збереження цього положення необхідно переглянути чинні норми міжнародного права в цьому аспекті.

В основному тексті проекту Договору йдеться про нові принципи, запропоновані російською стороною – «неподільність і рівна безпека», «зобов'язання не завдавати збитків безпеці один одному». Їх реалізація передбачає певні дії, викладені у статтях 2 і 3, зміст яких викликає найбільшу критику через нечіткість їх ключових положень. Наприклад, що означає формулювання «дії, що істотно зачіпають (не зачіпають) безпеку одного або кількох учасників Договору?» (ст.1, п. п. 1, 2, 3). Без чіткого визначення таких дій ці положення можуть забезпечити лише легітимізацію будь-яких дій, здійснених, виходячи із суб'єктивного розуміння загроз учасниками Договору.

Статті з 3-тньої по 9-ту присвячено описові механізмів розгляду питань, що зачіпають безпеку його учасників. Ці статті в основному не викликають істотних зауважень, крім п. 2 ст. 7: *«Без ущерб для положень статті 8 настоящего Договора Участник вправе рассматривать вооруженное нападение на другого Участника как вооруженное нападение на него самого. В порядке осуществления права на самооборону в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций он вправе предоставить Участнику, на которого совер-*

шено вооруженное нападение, с его согласия, необходимую помощь, включая военную...».

У разі взаємодії між країнами одного ВПС зміст цієї статті фактично відповідає статті 5 Вашингтонського договору. В інших випадках це положення дозволяє будь-якій країні діяти на свій розсуд стосовно втручання у конфлікт, не чекаючи на рішення РБ ООН чи Надзвичайної конференції учасників Договору. Тобто забезпечується легітимізація втручання будь-якого учасника у військовий конфлікт між державами (а можливо, й у внутрішній конфлікт) за відсутності міжнародних рішень. Наявність такого положення, по суті, перекреслює зміст статті 8 про розгляд конфлікту на Надзвичайній конференції учасників.

Інші положення цих статей присвячено механізмам розгляду питань стосовно безпеки, включаючи: запит про надання інформації, проведення консультацій учасників, організацію Надзвичайної конференції учасників. Оскільки пропонується принцип прийняття рішень шляхом досягнення консенсусу серед учасників у межах легітимного зібрання, то ефективність Договору буде такою ж низькою, як і Ради Безпеки ООН, яка здебільшого не здатна дійти згоди навіть між п'ятьма постійними членами.

У статті 10 йдеться про відкритість Договору до підписання *«всеми государствами евроатлантического и евразийского пространства от Ванкувера до Владивостока и следующими международными организациями: Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организацией Договора о коллективной безопасности, Организацией Североатлантического договора, Содружеством Независимых Государств»*.

Це положення суперечить основному проголошеному принципу Договору «про неподільність простору й рівність безпеки», оскільки на практиці весь простір буде поділений на зони відповідальності. Зауважимо, що під час підписання Гельсінкського заключного акта в умовах «холодної війни» цього вдалося уникнути.

При такому підході до підписання Договору безпека країн – учасниць воєнно-політичних блоків (НАТО, ОДКБ) і позаблокових держав не може вважатися рівною як фактично, так

і юридично, оскільки він дозволяє учасникам блоків і міжнародних союзів-підписантів при вирішенні питань мати очевидні переваги у вигляді додаткових голосів (РФ – три голоси, тоді як «нейтральні країни» – лише один голос).

Окрім розглянутих вище суперечностей проекту, слід звернути увагу на протиріччя між положенням преамбули про неприпустимість застосування у міжнародних відносинах сили або загрози застосування сили та положенням п. 2 статті 7 щодо права будь-якого учасника надати необхідну допомогу (включно з військовою) іншому учаснику, на якого здійснено військовий напад, без будь-якого узгодження з партнерами за Договором та РБ ООН.

Суттєве застереження викликає п. 1 статті 12 щодо набрання чинності Договором після двадцять п'ятої ратифікації або прийняття рішення про приєднання міжнародною організацією, що відкриває можливості для створення об'єднання 25 учасників Договору, які перебуватимуть суто під впливом Російської Федерації (що означатиме формування нового військово-політичного союзу під її проводом).

Підсумовуючи аналіз проекту Договору про європейську безпеку, представленого РФ, варто визнати, що у разі вилучення з його тексту відверто суперечливих або нереальних для узгодження пунктів, частина, що залишиться, перетвориться на Договір про механізми врегулювання конфліктів на євроатлантичному і євразійському просторі. У такому форматі він міг би стати корисним доповненням до Гельсінкського заключного акта 1975 року, однак не його заміною.

Без внесення суттєвих уточнень його прийняття на багато десятиліть фактично закріпить «статус-кво» з поділом простору на зони відповідальності (формування регіональної біполярної системи замість впровадження принципу неподільності простору й рівної безпеки) і вочевидь нерівною безпекою країн – учасниць Договору, а також із закріпленням права на втручання у суверенні права національних держав у частині забезпечення їх власної безпеки через суб'єктивне розуміння «дій, що істотно зачіпають безпеку інших». Тобто реалізуються цілі, абсолютно контрверсійні до задекларованих в презентаціях керівництва РФ, які можуть бути досягнуті лише у разі саморозпуску

існуючих на просторах означеного регіону військово-політичних союзів (НАТО й ОДКБ).

Таким чином, немає жодних підстав для появи в найближчому майбутньому нового Договору про європейську безпеку. З огляду на це, важливо дотримуватися чинних міжнародних домовленостей та продовжувати пошук нових підходів до юридичного забезпечення стабільності й безпеки на європейському континенті.

III. Завдання та можливості для України

Отож, очікувати на новий Договір про безпеку в Європі у найближчі роки марно. Питання приєднання України до єдиної ефективної нині системи колективної безпеки (НАТО) теж відтерміноване на невизначений час.

За таких умов можливості України у забезпеченні безпеки обмежуються двома напрямками: зміцненням власної обороноздатності (що є темою окремого розгляду) та пошуком нетрадиційних зовнішніх гарантій безпеки.

Серед можливих альтернатив на останньому напрямі – посилення міжнародних гарантій безпеки, отриманих Україною від ядерних держав в обмін на прийняття без'ядерного статусу 5 грудня 1994 року. За своїм змістом ці гарантії можуть бути достатньо дієвим механізмом забезпечення безпеки України, проте за формою (меморандум – тобто політична домовленість) не є юридично обов'язковими, що суттєво їх знецінює.

У зв'язку із закінченням терміну дії Договору СНО-1, приєднання України до якого пов'язано з підписанням Будапештського меморандуму, українською стороною вживалися певні зусилля стосовно підтвердження його чинності після 2009 р. та посилення отриманих гарантій в умовах сьогодення. Перше завдання на сьогодні можна вважати виконаним (Спільна заява РФ і США щодо завершення терміну дії Договору про скорочення наступальних озброєнь від 4 грудня 2009 р. [19]), тоді як друге залишається на черзі. Розглянемо можливості його розв'язання більш детально.

Внесок України у ядерне роззброєння і міжнародні гарантії її безпеки. Те, що Україна

Країна	Кількість розгорнутих боезарядів, од.		Кількість скорочених боезарядів, од.	Відсоток скорочень, %
	на момент підписання Договору СНО-1	на сьогодні		
США	10563	5573	4990	47
СРСР	10271 / 8757*	–	4851**	44 **
РФ	5735	3906	1829	32
Україна	1608	0	1608 ***	100
Казахстан	1360	0	1360	100
Білорусь	54	0	54	100

* 10271 одиниць – кількість боезарядів відповідно до правил заліку Договору СНО-1 згідно з Меморандумом про встановлення початкових даних.

8757 одиниць – фактична кількість боезарядів (Красная звезда. – 2009. – 4 серпня).

** Загальні показники для країн – правонаступниць СРСР.

*** Загальна кількість боезарядів, вивезених за межі України, суттєво перевищує наведену розрахункову кількість, до якої не входять нерозгорнуті боезаряди (резерви) та вивезені раніше боезаряди тактичного класу, й становить 4833 од. На жаль, офіційно такий показник для РФ та США досі не оприлюднювався.

позбулася третього в світі ядерного потенціалу і прийняла без'ядерний статус, нині загально-відомо. Проте значення цього внеску для світового процесу ядерного роззброєння оцінюються все ще неадекватно, останнім свідченням чого є заява Генерального секретаря ООН Пан Гі Муна 24 вересня 2009 р. під час засідання Ради Безпеки ООН: «Ядерне роззброєння – єдиний шлях врятувати світ. Російська Федерація і США лідирують в цьому, подаючи приклад».

Така оцінка не відповідає фактичному стану справ, що досить красномовно ілюструється порівнянням даних про кількість розгорнутих боезарядів на території країн – учасниць Договору про СНО-1 – США та СРСР (у тому числі окремо на територіях всіх країн – правонаступниць СРСР) та фактично скорочених за рахунок виконання його вимог, наведених у таблиці.

Тобто, за абсолютною кількістю боезарядів (яких Україна позбулась і які під її контролем були повністю розкомплектовані на території Російської Федерації) Україна ненабагато відстає від РФ, а з урахуванням ядерних боезарядів тактичних озброєнь, швидше, навіть її випереджає (всього ліквідовано 4833 од.). Відносний показник скорочень (100%), здійснених Украї-

ною, перевищує показники для США (47%) та РФ (32%) [20].

Таким чином, є підстави визнати Україну однією з країн – лідерів процесу ядерного роззброєння. Втім, окремі політики настільки далекі від наведених фактів, що ставлять знак рівності між внеском України і Південно-Африканської Республіки, яка прийняла без'ядерний статус, перебуваючи лише на початковій фазі розробки ядерних вибухових пристроїв.

Слід також нагадати, що умови, за яких Україна прийняла рішення про відмову від ядерної зброї та приєднання до Договору СНО-1, чітко визначено в положеннях Закону України «Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року» № 148/94 ВР від 16 листопада 1994 року.

«Приєднатися до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року з такими застереженнями:

... 4. Загроза силою чи її використання проти територіальної цілісності та недоторканності кордонів чи політичної незалежності України з боку будь-якої ядерної держави, так само, як і застосування економічного тиску,

спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, розглядатимуться Україною як виняткові обставини, що постають під загрозу її найвищі інтереси...

6. Цей Закон набирає чинності після надання Україні ядерними державами гарантій безпеки, оформлених шляхом підписання відповідного міжнародно-правового документа...».

Події останніх років засвідчили, що Україна насправді так і не отримала від країн-гарантів реальної запоруки власної безпеки, а Будапештський меморандум виявився лише політичною заявою. За свідченням Президента України Л. Кучми, у 1994 році на саміті ОБСЄ колишній президент Франції Франсуа Міттеран попереджав його: «... не вір цьому документу, тебе обдурять» [21].

Таким чином, реальний внесок України у світовий процес ядерного роззброєння та фактичне невиконання умов її приєднання до ДНЯЗ (закон № 148/94) є підґрунтям для наполегливих зусиль з метою підтвердження гарантій безпеки, визначених Будапештським меморандумом, у форматі «міжнародно-правового документа». Шляхи вирішення цієї проблеми можуть бути різними:

- перепідписання Меморандуму про гарантії безпеки у форматі багатостороннього міжнародного Договору (Україна, США, РФ, Великобританія, Франція, Китай), що може розглядатися як програма-максимум;
- підписання двосторонніх міжнародних договорів з тими країнами-гарантами, які визнають такий шлях розв'язання проблеми й готові взяти на себе відповідні зобов'язання;
- включення у двосторонній Договір між США та РФ про подальше скорочення ядерних озброєнь окремого розділу про гарантії безпеки Україні як правонаступниці СРСР, що не входить до систем колективної безпеки, та про механізми консультацій щодо їх забезпечення. Таке рішення було б логічним, оскільки Україна не братиме участі в новій угоді, яка буде прийнята на заміну Договору про СНО-1, і таким чином втратить можливості для обговорення ситуації із забезпечення гарантій безпеки

в межах спільної комісії за Договором, як це було у попередні роки.

Спроби окремих країн звести зміст гарантій безпеки Українській державі до загальних, наданих всім без'ядерним країнам (так званих «негативних гарантій»), є неадекватною оцінкою внеску України у процес ядерного роззброєння і аж ніяк не стимулюють інші країни бути її послідовницями у цій сфері. Більше того, такі намагання породжують зворотню реакцію як окремих політичних сил в Україні, так і інших країн, які вбачають у доступі до ядерної зброї єдиний спосіб гарантування власної безпеки за умов, коли міжнародна система безпеки втрачає свою дієвість.

Підсумовуючи, слід наголосити, що позиція української сторони стосовно нагальної необхідності підтвердження гарантій безпеки Україні з боку ядерних держав має бути твердою і послідовною, оскільки після підписання нового договору між США та РФ щодо стратегічних озброєнь та проведення в 2010 році Оглядової конференції з виконання ДНЯЗ такі можливості будуть практично втрачені.

Саме такий заклик містить Заява Президента України з нагоди 15-тої річниці Будапештського меморандуму: «Ускладнення архітектури безпеки у світі та в Європі вимагає від України здійснення дієвих кроків з метою посилення чинних міжнародних гарантій безпеки. Постає питання про необхідність вироблення в розвиток положень Будапештського меморандуму нового міжнародно-правового інструменту, який міг би дати відповідь на сучасні виклики національної безпеки України».

Сьогодні майбутній без'ядерний світ тісно пов'язується з перспективами суверенної і процвітаючої України – належна оцінка її без'ядерного вибору має бути не лише прикладом для інших країн, а й вагомим чинником її успішного розвитку. Це невідкладне завдання, що стоїть перед Українською державою, може й має об'єднати всі патріотично налаштовані сили країни.

Серед інших шляхів підвищення національної безпеки України заслуговує на увагу пошук політичних компромісів з РФ у таких альтернативних варіантах: прийняття Україною юридично визнаного нейтрального статусу за умови

виведення Чорноморського флоту РФ з території України; продовження терміну перебування Чорноморського флоту РФ на території України за умови офіційного підтвердження РФ згоди на вступ України до НАТО як єдиної колективної системи безпеки на євроатлантичному просторі.

Ці обидва варіанти забезпечать додаткові гарантії безпеки України, а саме:

- в першому варіанті – недоторканість території нейтральної країни в умовах військових конфліктів, яка, до речі, виходячи з наявного історичного досвіду, як правило не виконувалася їх учасниками;
- у другому – отримання повноцінних гарантій безпеки України як учасника колективної системи безпеки.

Проте можливості реалізації цих шляхів значною мірою залежать від політики Росії, оскільки юридично визначений нейтральний статус України є неможливим через наявність на її території військової бази РФ, а вступ України до НАТО визначається у її офіційних документах як загроза, що має вирішальний вплив на позицію української громадськості.

* * *

Аналіз глобальних змін безпекової ситуації в Європі та можливих шляхів зміцнення безпеки України свідчить про обґрунтованість прийняття нової безпекової парадигми – **комплексного багатопланового підходу до зміцнення власної безпеки шляхом**: посилення власної обороноздатності за рахунок зміцнення Воєнної організації держави в цілому та ЗС зокрема; посилення отриманих від ядерних держав гарантій безпеки (через зміну їх формату від меморандуму до юридично зобов'язуючого документа у вигляді окремого договору або їх доповнення Договором про механізми їх забезпечення); досягнення консенсусу з РФ, який має унеможливити формування конфліктної ситуації у зв'язку з перебуванням Чорноморського флоту Росії в Криму за одним із зазначених вище напрямів. Всі ці шляхи є прийнятними для впровадження в життя в різних можливих комбінаціях.

У свою чергу, втілення в життя нової парадигми безпеки України потребує досягнення консенсусу серед українських політичних сил та суспільства, інакше результати безпекової політики держави залишаться такими ж мало значущими, як і у попередні роки.

Джерела

1. *Горбулін В. П., Литвиненко О. В.* Національна безпека: український вимір. – К.: ПП «Інтертехнологія», 2008. – 104 с.
2. *Мир после кризисна. Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир.* Доклад Национального разведывательного совета США. – М.: Издательство «Европа», 2009. – 188 с.
3. *Перепелиця Г.* Україна та ЄС в урегулюванні російсько-грузинського конфлікту на Кавказі // *International Review.* – 2008. – № 4 (8). – С. 36 – 50.
4. *Шевцов А. І., Мерніков Г. І.* Вирішальні світові події 2008 року. Наслідки для України // *Стратегічні пріоритети.* – 2008. – № 3. – С. 177 – 184.
5. *Сванте Корнелл.* Дилема для Заходу. – <http://www.pravda.com.ua/news/2008/8/29/80503.htm>
6. *Концепция 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. *Шевцов А. І., Маляревський С. В.* Зовнішньополітичні ініціативи України у контексті нових геополітичних викликів та закінчення дії Договору СНО-1 // *Стратегічна панорама.* – 2009. – № 3. – С. 46 – 52.
9. *Фіалко А.* Україна – ЄС: у пошуках втраченого часу // *Дзеркало тижня.* – 2009. – № 12 (740). 5 – 12 квітня
10. *Зовнішня політика України – 2008: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети /* За ред. Г. М. Перепелиці. – К., ВД «Стилос», 2009.
11. *Горбулін В. П., Белов О. Ф., Литвиненко О. В.* Національна безпека: порядок денний для України. – К.: ВД ВД «Стилос», 2009.
12. *Солана Х.* у виступі на конференції «Назустріч зовнішній енергетичній політиці ЄС». – www.ec.europa.eu/comm/external_relations/library/publications/28_towards_energy_policy.pdf

13. *Сушко О.* Як забезпечити архітектуру «нової європейської безпеки» // Дзеркало тижня. – № 51 (779). – 26 грудня – 14 січня 2010 року. – <http://www.dt.ua/1000/1600/68160/>
14. *Перепелиця Г.* Парадигма нової системи європейської безпеки // International Review. – 2009. – № 3 (11). – С. 35 – 46.
15. *Чалий О.* Про «Документ із шафи» // День. – 2009. – 4 грудня. – <http://www.day.kiev.ua/288598/>
16. *Стецьків Т.* Троянський кінь європейської безпеки. – <http://www.pravda.com.ua/columns/4b1abf9c9c048/>
17. *Федоров Ю.* Я не уверен, что удастся избежать военного, военно-политического противостояния между Украиной и Россией / Ю. Федоров. Экспорт оружия и оборонной техники Украины. Defense express. – 2009. – № 12. – С. 33 – 39.
18. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
19. Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки в связи с завершением срока действия Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений. – <http://www.kremlin.ru/news/6243>
20. *Шевцов А. І.* Україна має наполягати на перегляді формату гарантій безпеки / А. І. Шевцов. Экспорт оружия и оборонной техники Украины. Defense express. – 2009. – № 11. – С. 17.
21. Інтерв'ю Л. Кучми на міжнародній конференції в Єрусалимі // Deutsche Welle. – 2009. – 15 – 27 листопада.