

Політико-правові акти, що визначили без'ядерний статус України



12



Сергій ОМЕЛЯНЮК,
юрист

Передусім потрібно відповісти на такі запитання. По-перше, як держава, що володіла третім у світі за потужністю запасом ядерної зброї, відмовилася від перспективи стати одним із регіональних лідерів? По-друге, чи було ухвалення рішення про без'ядерний статус добровільним, чи воно стало результатом міжнародного тиску? По-третє, чи вплинув «ядерний чинник» початку 1990-х років на формування зовнішньої політики України? По-четверте, яким є підсумок складної політичної гри навколо радянської ядерної спадщини України стосовно сучасного стану зовнішньої політики держави? Чи актуальні ці питання? Безперечно, відповідь на них уможливить глибше розуміння становлення міжнародно-політичного статусу України.

Більшість авторів, що досліджували зазначену проблему, відтворюють хронологію подій, висловлюючи в такий спосіб офіційну точку зору. Майже ніхто з дослідників не порушує проблеми стосунків між основними учасниками конфлікту навколо ядерної спадщини СРСР. Так, А. Арбатов у праці «Ядерні озброєння та республіканський суверенітет» стверджує, що Україна відразу була позбавлена самостійності щодо отриманої «у спадок» ядерної зброї. Успадкувавши потенціал стратегічних наступальних озброєнь (СНО), Україна не мала контролю над ним. Як зазначає автор, СНО перебували під постійним та вельми надійним контролем центрального керівництва. Рішення про застосування ядерної зброї, зокрема й стратегічної, могло бути ухвалене тільки на найвищому рівні та лише колегіально [1].

У праці «Ядерний чинник в зовнішній політиці України (1991–1996 рр.)» Д. Рафєєнко висвітлює причини, чому саме західним країнам та Росії було вигідне набуття Україною без'ядерного статусу. По-перше, денуклеаризація України була найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом і для Росії, і для США. Москва та Вашингтон дали чітко зрозуміти адміністрації Президента Л. Кравчука та Вер-

ховній Раді, що відмова від ядерної зброї є необхідною умовою для розвитку відносин з Україною. Так, у листопаді 1993 року НАТО пригрозило вилучити Київ із програми «Партнерство заради миру», якщо він і надалі блокуватиме процес ядерного роззброєння. По-друге, Росія використала енергетичну залежність України, нездатність Києва вчасно погашати борги за постачання російських енергоресурсів. Зазначена робота хронологічно охоплює період від 1991 року, коли Україна стала третьою найбільшою ядерною державою у світі після США та Росії, до 31 жовтня 2001-го, коли в Миколаївській області поблизу міста Первомайська знищили останню шахтно-пускову установку для міжконтинентальних балістичних ракет СС-24 [5].

Ю. Федоров у праці «Ядерна політика України» визначає низку причин, через які Україна добровільно відмовилася від статусу держави, що володіє ядерною зброєю. Найважливішим, на думку автора, стало небажання Києва бути прив'язаним до спільних із Москвою військових структур, зокрема заводів, які здійснювали технічне обслуговування ядерних боеприпасів [10].

Автор праці «Нерозподілена Європа. Нова логіка миру в аме-

рикано-російських відносинах» Дж. Гудбі вказує, що ядерна політика України формувалася як результат впливу декількох політичних угруповань у керівництві держави. Одне з них складалася переважно з військових діячів, які вважали, що ядерна зброя є головною й, зрештою, єдиною гарантією безпеки України. Якщо цю зброю передадуть Росії, то отримати її знову буде вкрай складно, як із технічних, так і з політичних міркувань [2].

Аналізуючи кількісні параметри ядерної зброї, яку отримала Україна після розпаду СРСР, слід розглянути її стратегічну складову. Адже саме стратегічна зброя, що опинилася на території України, стала предметом політичного торгу. У 1991 році Україна була третьою у світі державою за кількістю ядерної зброї. На її території розміщувалися дві найбільші в СРСР бази міжконтинентальних балістичних ракет, новітні літаки Ту-160 [5]. Частина радянського ядерного потенціалу, що залишилася в Україні, за кількісними показниками перевищувала ядерні сили Франції, Великої Британії та Китаю. Та будь-які спроби військово-політичного керівництва незалежної України встановити контроль над частиною СНО однозначно були марними. Яка ж була позиція української сторони в

боротьбі, що спалахнула навколо ядерної спадщини СРСР?

Спочатку керівництво України прагнуло позбутися ядерної зброї. Антиядерні гасла відповідали домінуючим настроям громадськості, що глибоко переживала Чорнобильську трагедію. Уперше про намір позбавитися ядерної зброї було заявлено в Декларації про державний суверенітет України, ухваленій Верховною Радою 16 липня 1990 року [3]. Проте військові зазначали, що ядерна зброя є гарантією безпеки. Стверджувалося, що Україні не потрібно створювати ядерну зброю – вона у неї є (новітні, вироблені в Україні МБР СС-24) [2]. Інше угруповання складалося з політичних діячів радикально-націоналістичного напрямку. Повторюючи аргументи військових, вони стверджували, що Україна може та повинна стати великою державою, найважливішим атрибутом якої є ядерна зброя [10].

В урядових та військових колах України були серйозні супротивники набуття ядерного статусу, зокрема в МЗС. Вони переймалися тим, що в такому разі Україна може опинитися в міжнародній ізоляції, а провідні західні країни будуть антиукраїнськи налаштовані. У військових колах вважали, що відмова України від ядерної зброї могла б відіграти важливу роль у налагодженні військової співпраці із західними країнами на антиросійській основі. Нарешті, вельми значну роль в еліті України відіграло угруповання, що обстоювало свого роду «центристську» позицію щодо ядерної зброї. Суть позиції «центристів» полягала в тому, що наслідком відмови України від ядерної зброї мають стати політичні й економічні компенсації з боку Заходу й РФ. Саме ця група, до якої належав Л. Кравчук, визначила, зрештою, офіційний підхід України до ядерної проблематики [10]. Усі зазначені угруповання створилися на початку 1992 року. Їх особливістю було те, що вони охоплювали як виконавчу, так і законодавчу гілки влади. Отже, «ядерна карта» розігрувалася спільними зусиллями Президента й парламенту. 12 березня 1992 року Л. Кравчук оголосив про припинення вивозу до Росії тактичної ядерної зброї. «Через політичну нестабільність, що склалася, та плутанину ми не можемо бути впевнені в тому, що ракети, які вивозяться нами, знищуються, а не потрапляють до недобрих рук. Україна вважає потужність заводу зі знищення ядерних арсеналів, що розташований у Росії, недостатньою. Тому вона має право мати аналогічне підприємство на своїй території. Воно може взяти

на себе також і переробку відходів від атомних електростанцій республіки», – заявив український президент, мотивуючи цей крок [11]. Україна також наполягала на тому, щоб вивезення та знищення ядерної зброї здійснювалися під міжнародним контролем [12]. 5 квітня 1992 року президент Л. Кравчук підписав указ № 209, за яким 43-тя ракетна та 46-та повітряна армії увійшли до складу Збройних Сил України [8]. Нарешті, 9 квітня 1992-го Верховна Рада ухвалила рішення «Про додаткові заходи забезпечення без'ядерного статусу України». У ній одночасно проголошувався намір України «дотримуватися в майбутньому» без'ядерних принципів та окреслювалася система заходів, які наближали її до контролю над ядерною зброєю. Так, парламент зажадав, щоб тактична ядерна зброя залишалася на українській території, доки не створять дієвого міжнародного механізму контролю над знищенням ядерних боєголовок за участю України. Далі уряду доручалося вжити негайних заходів із «забезпечення оперативного-технічного контролю України за невикористанням ядерної зброї, що розташована на її території». Міністерство оборони отримало вказівку укомплектувати частини РВСН тільки українськими військовослужбовцями [8]. Щоб зрозуміти дії тогочасного українського керівництва, слід пригадати, що такі рішення ухвалювалися в період загострення російсько-українських відносин. Багато в чому це було пов'язано з проблемами, що постали під час розподілу Чорноморського флоту. За таких умов «ядерна карта» використовувалася керівництвом України як захід-відповідь на ті або ті дії російської сторони.

За умов періодичного загострення російсько-українських відносин розв'язання проблеми ядерної спадщини колишнього СРСР здавалося неможливим без участі третьої сторони – США. Процес переговорів міг зайти в глухий кут у результаті раптових вимог українського парламенту визнати за Україною право власності на ядерну зброю, що перебуває на її території. Зокрема, у квітні 1993 року 162 українські депутати підписали заяву, в якій вимагали визнати Україну ядерною державою, та наголосили, що без «підтвердження статусу України як власника ядерної зброї, що знаходиться на території України, Верховна Рада не може приступити до остаточного розгляду» СНО-1 [6]. 2 липня 1993 року Верховна Рада ухвалила переважною більшістю

голосів підготовлений МЗС документ під назвою «Основні напрями зовнішньої політики України». У ньому, зокрема, йшлося: «Ставши через історичні обставини власником ядерної зброї, що успадкована від колишнього СРСР, Україна ніколи не санкціонує її застосування». Російське керівництво розцінило цей крок як проголошення України ядерною державою. Український міністр закордонних справ А. Зленко запропонував із цього приводу формулу: «Україна має унікальний статус: вона не є ядерною державою, але вона має ядерну зброю» [4]. Підсумком цих подій стала ратифікація 18 листопада 1993 року Угоди СНО-1 та Лісабонського протоколу до неї, але з істотними застереженнями. Зокрема, як свідчила ухвала про ратифікацію, «Україна не вважає для себе обов'язковою статтю V Лісабонського протоколу», а також «здійснює адміністративне управління стратегічними ядерними силами». Водночас «Україна, як держава – власник ядерної зброї, набуватиме без'ядерного статусу та позбавлятиметься поетапно від розміщеної на її території ядерної зброї за умов отримання надійних гарантій її національної безпеки, згідно з якими ядерні держави візьмуть на себе зобов'язання ніколи не використовувати ядерної зброї проти України, не використовувати проти неї звичайних озброєних сил та не вдаватися до загрози силою, поважати територіальну цілісність та недоторканність меж України, утримуватися від економічного тиску з метою вирішення будь-яких спірних питань» [9]. Ця ухвала фактично стала проголошенням України державою, яка володіє ядерною зброєю. Проте в 1993–1994 роках Україна була вимушена змінити свою позицію під впливом декількох обставин. Яких саме?

«Ядерне майбутнє» Білорусі, Казахстану й особливо України, де після проголошення суверенітету з'явилися та зростали ядерні амбіції, стало серйозною проблемою і для Росії, і для США. Можливо, мотиви розв'язання цієї проблеми різнилися, але інтереси двох найпотужніших ядерних держав щодо недопущення ядерного статусу цих колишніх радянських республік збіглися. Підписана влітку 1991 року в Москві радянсько-американська угода СНО-1 не могла набути чинності без ратифікації вже не однією державою – СРСР, а чотирма – Російською Федерацією, Україною, Білоруссю та Казахстаном, на територіях яких перебувала ядерна зброя колишнього Союзу РСР. Ядерний статус Росії як правонаступниці СРСР



не заперечувався, і сама вона не збиралася від нього відмовлятися. Проте було незрозуміло, як поводитимуться інші країни. Москва та Вашингтон були зацікавлені в тому, щоб три нові «напів'ядерні» країни погодилися вивезти атомну зброю зі своєї території та визнали себе неядерними державами. Проблема ядерного статусу України була для Росії питанням власної безпеки. Навіть просте питання про перебування в Україні ядерних озброєнь розглядали в Москві як замах на власну безпеку, і вона знайшла певний спосіб тиску. Росія використовувала енергетичну залежність України, нездатність Києва вчасно погашати борги за постачання російських енергоресурсів, перебої з постачаннями яких узимку 1993–1994 років показали вразливість України в разі продовження нею конфронтаційного курсу в ядерній галузі.

Тому наприкінці 1994 року уряд сформулював дві принципові настанови. Перша – прагнення України unikнути участі в будь-яких військових союзах. Друга – впевненість у тому, що наявність ядерної зброї на українській території прив'яже Київ до загальних військових структур, що залишилися від колишнього СРСР. Остання була зумовлена декількома обставинами. По-перше, всі заводи з виробництва ядерних боєзарядів розташовувалися в Росії. А це означало, що розміщені в Україні ядерні боєприпаси могли регулярно доставлятися в РФ для проведення необхідного технічного обслуговування, заміни компонентів тощо. Проблема ця набула гострого характеру навесні–влітку 1993 року, оскільки ядерні боєприпаси, що перебували на території України, залишилися без належного технічного обслуговування. У результаті значна частина їх опинилася в передарійному стані.

Крім того, демонтаж та утилізацію боєзарядів також могли здійснювати тільки в Росії, оскільки необхідні для цього технології й устаткування були аналогічними тим, що застосовувалися для їх ремонту та збирання. По-друге, хоча в Україні й виготовлялися всі складові частини МБР (ракета, система управління, прицілювання та зв'язку), її залежність від постачань комплектувальних із Росії сягала 40%. По-третьє, оскільки розгорнені в Україні рідкопаливні ракети були побудовані в Росії, їх технічне обслуговування та нагляд мали здійснювати російські фахівці. По-четверте, Україна не мала в

своєму розпорядженні системи бойового управління стратегічними ядерними силами, які були розгорнуті на її території. Військові органи та технічні структури, що здійснюють вибір цілей для стратегічних озброєнь, розробку цілевказівок, оцінку обстановки та підготовку рішень із їх ухвалення, перебували в Росії. Там же був розташований пункт управління, що складався з трьох абонентських пультів – Президента РФ, головнокомандувача Об'єднаних Збройних Сил (ОЗС) СНД та начальника штабу ОЗС СНД. Тільки з його допомогою можна було відправити на пускові установки зашифрований сигнал, який міг розблокувати апаратуру старту й активізувати електронні системи боєголовки, а також саму команду на пуск. По-п'яте, Україна не мала всіх необхідних компонентів системи попередження про ракетний напад. Отже, її стратегічний потенціал навряд чи міг бути використаний у так званому зустрічному ударі. Цим і був зумовлений намір позбавитися ядерної зброї у щонайкоротші терміни. Такий підхід давав змогу Росії дуже швидко досягти поставленої мети.

Ядерне роззброєння України було складною міжнародно-правовою проблемою, та цілком природним є те, що її розв'язання не могло не торкнутися американської сторони, яка так затято наполягала на отриманні Україною без'ядерного статусу. Вашингтон добре розумів: якщо Україна надто наблизиться до володіння ядерною зброєю, то це зрозуміло не здійсненним як Угоду СНО-1, так і Угоду СНО-2. Це було невідгодно США: адміністрація Буша, а згодом і Клінтона прагнули зберегти режим нерозповсюдження. А вже у той час ані Індія, ані Пакистан ще не здійснили своїх ядерних випробувань, тож були і сподівання на їх приєднання до ДНЯЗ у найближчому майбутньому. Крім цього, не варто забувати, що стратегічні озброєння в Україні були націлені на об'єкти в США та інших західних країнах. Перенацілювання їх було для України надто складним завданням, зокрема, й тому, що вона не мала супутникових систем, необхідних для визначення точних координат цілей і траєкторій польоту крилатих ракет. Поготовів, в Україні не була створена система, що давала б можливість технічно блокувати застосування стратегічних озброєнь за командою з Росії. Отже, обидві адміністрації США почергово добивалися виведення останнього ядерного боєзаряду з території країни. Для досягнення цієї мети

американській дипломатії потрібно було докласти певних зусиль та піти на серйозні поступки. Президент Л. Кравчук дав чітко зрозуміти офіційним представникам США, що з політичних та економічних міркувань Україні потрібно буде продовжити виведення ядерних боєзарядів до Росії та завершити ліквідацію стратегічних наступальних озброєнь на її території. Натомість він висунув три вимоги: надання гарантій безпеки, принаймні, з боку Росії та США; компенсація за ядерні матеріали, які вилучено з ядерних боєзарядів, що вивозяться на територію Росії, зокрема, з ядерними боєзарядами тактичних ракет, котрі вже вивезені до Росії навесні 1992 року; відчутна фінансова та технічна підтримка, яка компенсувала б витрати, пов'язані з ліквідацією засобів доставки стратегічної наступальної зброї на українській території. Навіть якщо з боку й могло здатися, що Україна є господинею становища, по суті це було не так. Українське керівництво побоювалося міжнародної ізоляції, в якій країна могла опинитися в разі проголошення її ядерною державою. Про це Київ попереджали представники американської адміністрації. Не менш важливим було й те, що в листопаді 1993 року НАТО пригрозило вилучити Київ із програми «Партнерство заради миру», якщо він і надалі блокуватиме процес ядерного роззброєння. Тож Москва та західні столиці дали чітко зрозуміти українському керівництву, що відмова від ядерної зброї необхідна для розвитку відносин з Україною.

Результатом вправно розіграної Росією та Заходом «ядерної карти» стала Трибічна заява, яку підписали в Москві президенти України, Росії та США 14 січня 1994 року. Відповідно до цього документа був узгоджений графік виведення ядерної зброї з території України: до листопада 1994-го. Зі свого боку, Росія зобов'язалася надати Україні 100 тонн палива для АЕС на базі низькозбагаченого урану, а США – виплатити Росії за це 60 млн. дол. у рахунок майбутніх постачань російського урану до США [7].

У лютому 1994 року Верховна Рада ратифікувала Угоду СНО-1, зокрема й зі статтею V Лісабонського протоколу, в якій містилися зобов'язання України приєднатися до УНЯЗ як неядерна держава. Однак Верховна Рада не набрала необхідного кворуму для ратифікації УНЯЗ. Ратифікація відбулася лише 16 листопада 1994-го.

5 грудня 1994 року в Будапешті було підписано меморандум



«Про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Угоди про нерозповсюдження ядерної зброї». Гарантами безпеки України згідно з меморандумом виступили Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії та Сполучені Штати Америки. Країни-гаранти зобов'язалися не посягати на її суверенітет і територіальну цілісність, утримуватися від економічного тиску, спрямованого на підпорядкування України власним інтересам.

Перший ешелон із ядерними боєприпасами виїхав із України в березні 1994-го. Вивезення ядерної зброї тривало 27 місяців і незмінно з випередженням графіка. У ніч на 2 червня 1996 року Україна стала державою, на території якої не залишилось ядерної зброї.

Попри вкрай важкі умови українській дипломатії вдалося одержати певні компенсації за відмову від ядерної зброї. США були вимушені розширити допомогу Україні, виділивши їй близько

350 млн. дол. на роззброєння за програмою Нанна-Лугара. До 1996 року Україна стала третьою після Ізраїлю та Єгипту державою – одержувачем американської допомоги. На значні поступки була вимушена піти й Росія. Москві довелося погодитися із списанням 500 млн. дол. США з українського енергетичного боргу як компенсації за тактичну ядерну зброю, виведену з України ще до травня 1992-го. Росія також гарантувала Україні постачання палива для АЕС урахунок доходів від експорту до США урану, вилученого з ліквідованих російських боєзарядів. Українська дипломатія змогла добитися від світової спільноти політичних та економічних поступок в обмін на неминуче виведення ядерної зброї з території країни. Багато в чому це був успіх Президента Л. Кравчука, який змусив Росію та країни Заходу сісти за стіл переговорів. Інша річ, що вигоди, які були отримані в результаті цих переговорів, мали короткостроковий характер.

У першій половині 1990-х років Україна зробила серйозну заявку на набуття ядерного статусу. Проте політичний тиск із боку великих держав на Україну не залишив жодних шансів на реалізацію її ядерних амбіцій. У результаті політики «без'ядерності» України значно знизився інтерес до неї з боку Заходу, вона стала вразливою перед Росією. Одночасно було втрачено цілу галузь у господарському комплексі, значні матеріальні засоби, знищено або залишено унікальну та дорогу інфраструктуру. Одна з найістотніших втрат цієї політики – десятки тисяч унікальних професійних кадрів. Усі ці втрати для країни виявилися непоправними. Зобов'язання «без'ядерності», які самі по собі є доцільними з огляду на міжнародну стабільність, особливо в регіоні Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), спричинили найбільший програш у зовнішній політиці України, значно знизивши її можливу роль як у регіоні, так і в світі. Цілковитою поразкою в цьому питанні Україні вдалося уникнути в результаті отримання 1995 року від США та Великої Британії «гарантій ядерної безпеки», здійсненість яких, проте, багато хто на Заході вважає спірним питанням. Однак така політика стала значним внеском у забезпечення регіональної та європейської ядерної стабільності, оскільки усунула всі проблеми, пов'язані з присутністю в ЦСЄ ядерної зброї: і для НАТО, і для Росії, і для українських сусідів,

передусім для Польщі. Жодна країна світу досі так не вчиняла, але цей крок України ще й досі не оцінений гідно ані Заходом, ані Росією, ані тим паче сусідніми державами.

Джерела

1. Арбатов А. Г. Ядерні озброєння та республіканський суверенітет. – М.: «Міжнародні відносини», 1992. – С. 25.

2. Гудбі Дж. Нерозподілена Європа. – С. 129.

3. Декларація про державний суверенітет України. Ухвалена Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. // Росія–Україна. 1990–2000: Документи та матеріали: У 2-х кн. Кн. 1: 1990–1995. – М.: Міжнародні відносини, 2001. – С. 18.

4. Несмянович Р., Прокопенко С. Вранці – гроші, ввечері – роззброєння. Український парламент продовжує наполягати на гарантіях // Червона зірка. – 1993. – 9 липня.

5. Рафєєнко Д. Ядерний чинник в зовнішній політиці України (1991–1996 рр.) // Білоруський журнал міжнародного права та міжнародних відносин. – 2004. – № 3.

6. Скачко В. Занадто багато суперечностей. Без'ядерний статус України, як і раніше, проблематичний // Незалежна газета. – 1993. – 27 квітня.

7. Тристороння заява Президентів Росії, США та України, 14 січня 1994 р. // Росія–Україна. Кн. 1. – С. 303–306.

8. Указ Президента України про невідкладні заходи з будівництва Збройних Сил України № 209, 5 квітня 1992 р. // Росія – Україна. Кн. 1. – С. 55–56.

9. Ухвала Верховної Ради України «Про ратифікацію Угоди між Союзом Радянських Соціалістичних Республік та Сполученими Штатами Америки про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь», що підписана в Москві 31 липня 1991 р., та Протоколу до неї, що підписаний в Лісабоні від імені України 23 травня 1992 р. // Росія – Україна. Кн. 1. – С. 275–278.

10. Федоров Ю. Ядерна політика України // <<http://www.nasledie.ru>> 01.03.2002.

11. Цикора С. Президент Кравчук припинив вивіз тактичної ядерної зброї з України // Звістки. – 1992. – 14 березня.

12. Юсін М. Рішення Президента України ставить під загрозу міжнародні домовленості // Там само.

Дати

29 травня – Міжнародний День миротворців ООН.

Резолюція про його відзначення була схвалена Генеральною Асамблеєю без голосування у грудні 2002 року. Її співавторами стали понад 50 країн, проте основна ініціатива належала нашій державі. Мета проголошення такого дня – відзначення учасників нинішніх і минулих операцій ООН із підтримання миру та вшанування пам'яті загиблих миротворців. 29 травня було обрано не випадково. Саме цього дня 1948 року Рада Безпеки ООН за участі України, яка тоді була її непостійним членом, схвалила рішення про розгортання першої миротворчої операції – Органу ООН зі спостереження за перемир'ям на Близькому Сході. Ця місія діє донині і є не лише першою, а й найтривалішою. З 1948 року здійснено понад 60 миротворчих місій ООН, результатом яких стали досягнення 172 мирних угод, що поклали край регіональним конфліктам, а також допомога населенню понад 45 країн у проведенні вільних та чесних виборів. В Україні «блакитним шоломам» віддають шану з 2003 року згідно з Указом Президента України «Про Міжнародний день миротворців» № 374/2003 від 30 квітня 2003 року.

Ю. Ц.

