



Інна Погорєлова

## Ядерний і безпековий чинник в американо-українських відносинах

Статтю присвячено основним тенденціям розвитку американо-українських відносин у політико-безпековому вимірі. Особлива увага приділяється ролі США у ядерному роззброєнні України і наданих гарантій безпеки та американській політиці щодо української держави у період агресії і гібридної війни Російської Федерації.

*Ключові слова: Україна, США, ядерне роззброєння, безпека, зовнішня політика.*

This article discusses the political and security dimensions of U.S.-Ukraine relations. Special attention is paid to the U.S. role in the nuclear disarmament process in Ukraine and the security guarantees that were made in this connection, as well as to U.S. policy toward Ukraine after the Russian aggression in the east of Ukraine, the annexation of Crimea, and the underlying hybrid war.

*Keywords: Ukrainian nuclear disarmament, Ukrainian security, Ukrainian foreign policy.*

**Н**алежний розвиток українсько-американських відносин є важливим для забезпечення національних інтересів і безпеки України. З іншого боку, агресія Російської Федерації щодо України, порушення міжнародних норм і принципів, доводять неефективність гарантів Будапештського меморандуму, зокрема і з боку США.

Згадаємо, що після українського референдуму 1991 р. США висували низку вимог для визнання України як незалежної держави. Тодішній держсекретар США Дж. Бейкер розташував американські пріоритети, пов'язані з визнанням нових держав, утворених після розпаду Радянського Союзу, таким чином: військова і ядерна безпека, демократія, ринкова економіка. Частина відомих американських фахівців, зокрема З. Бжезінський, підкреслювали, що існування незалежної України є питанням значно важливішим, ніж те, як швидко Київ демонтує свій ядерний арсенал<sup>1</sup>.

Академічні й політичні кола США розглядали два підходи щодо вирішення українського ядерно-

го питання: дипломатичний шлях (переговори) або жорсткий (економічні санкції та тиск). Розв'язати ядерну проблему адміністрація Дж. Буша намагалася за допомогою посередництва Російської Федерації. Дві держави посилили тиск на Україну щоб примусити її відмовитися від ядерної зброї.

Керівництво України ще в Декларації про державний суверенітет заявило про намір стати у майбутньому неядерною державою. Підтвердження цієї лінії засвідчене і в Акті проголошення незалежності України. 23 травня 1992 р. Україна підписала додатковий Лісабонський протокол до Договору про обмеження стратегічних та наступальних озброєнь (відомий як СНО-1). Втім, частина політичної і військової еліти зазначала про передчасність відмови України від ядерного статусу, наголошуючи, що ядерна зброя є гарантією її безпеки.

Вашингтон зайняв жорстку позицію щодо України і наполягав на швидкій ратифікації СНО-1 та приєднанні до ДНЯЗ<sup>2</sup>. Київ пов'язував знищення зброї масового ураження з наданням Україні

<sup>1</sup> Бжезінський З. Великая шахматная доска [Текст] / З. Бжезінський. – М.: Международные отношения, 2003. – 254 с.

<sup>2</sup> Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_098](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_098).

ядерними державами та світовим співтовариством гарантій національної безпеки, а також компенсацій, пов'язаних із вартістю урану і затратами на демонтаж ядерної зброї.

Адміністрація Б. Клінтона (з січня 1993 р.) змінила адміністрацію Дж. Буша і також підкреслювала, що питання нерозповсюдження ядерної зброї є одним з головних пріоритетів стратегії національної безпеки США. Разом з тим, демократична адміністрація дещо змінює підходи до українсько-американських відносин. У травні 1993 р. до Києва прибула делегація США на чолі з послом з особливих доручень, спеціальним радником державного секретаря США із зв'язків з новими незалежними державами С. Телботом. Посол заявив про бажання Вашингтону розпочати новий етап відносин з Києвом, підкреслюючи, що відносини США з Україною мають бути незалежними від взаємин США з Росією. Водночас Вашингтон продовжував політично тиснути на Україну задля прискорення ухвалення Договору СНО-1.

Переговори щодо роззброєння тривали. Після підписання Масандрівських угод між Україною і РФ та Угоди між Україною і США (жовтень 1993 р.) щодо надання фінансової та матеріально-технічної допомоги у ліквідації ядерної зброї парламент України 18 листопада 1993 р. прийняв Постанову про ратифікацію Договору СНО-1 та Лісабонського протоколу до нього, проте із застереженнями<sup>1</sup>. Так, зокрема, було вказано: «Україна не вважає для себе обов'язковою 5 статтю Лісабонського протоколу [...], Україна, як державла-власник ядерної зброї, набуватиме без'ядерного статусу та позбавлятиметься поетапно від ядерної зброї за умов отримання надійних гарантій своєї національної безпеки...».

Позиція України викликала негативну реакцію США, які відмовлялись надавати особливі гарантії безпеки. Вашингтон хвилювало і те, що політика надання гарантій та компенсацій Україні призведе до ланцюгової реакції. Американці вказували, що українці намагаються розіграти ядерне питання, щоб здобути більше поступок від США. Водночас в демократів у кінці 1993 р. з'явилося розуміння, що провина за зволікання процесу ядерного роззброєння лежала не тільки на Україні, але і на світовому співтоваристві, що не забезпечило новим

незалежним державам політико-економічної підтримки<sup>2</sup>. Першим кроком до надання гарантій безпеки Україні стала Тристороння угода президентів України, США та Росії 14 січня 1994 р., в якій вказувалося, що США і Росія готові надати Україні гарантії безпеки (як тільки остання стане учасником ДНЯЗ), президент Б. Клінтон підтвердив зобов'язання Сполучених Штатів надати технічну і фінансову допомогу для надійного та безпечного демонтажу ядерної зброї. Під американським тиском заява не стала юридично зобов'язуючим документом, її не було ратифіковано.

Обіцяні гарантії безпеки та фінансової компенсації дозволили Верховній Раді України 16 листопада 1994 р. прийняти Закон «Про приєднання України до ДНЯЗ від 1 липня 1968 р.». Пункт 6 чітко визначає, що закон набирає чинності після надання Україні ядерними державами гарантій безпеки, оформлених шляхом підписання відповідного міжнародно-правового документа. 5 грудня 1994 р. у Будапешті лідерами США, Великобританії та Росії було підписано Меморандум про гарантії безпеки України – документ, який фіксує зобов'язання ядерних держав щодо національної безпеки України; зокрема лідери цих держав зобов'язалися у подальшому поважати незалежність і суверенітет України, та її кордони, а також утримуватися від економічного тиску з метою досягнення вигоди. Процес вивезення з території України ракет тактичного і стратегічного призначення було достроково завершено у 1996 р. Останнім етапом у ядерному роззброєнні України було позбавлення від високозбагаченого урану.

Отже, США та іншим країнам вдалося звести зміст гарантій безпеки нашої державі до загальних, наданих всім без'ядерним країнам, Меморандум не набув статусу міжнародно-правового документа і не передбачив конкретного механізму реалізації зобов'язань щодо гарантій безпеки, крім консультацій. Більш того, гарантії безпеки Україні з 90-х рр. XX ст. неодноразово порушувалися РФ. Попри це, Україна продовжувала процес денуклеаризації. Американський дослідник Е. Вільсон стверджує, що «запевнення» щодо безпеки, досягнуті Україною у 1994 р., були далекими від того, що можна вважати гарантіями<sup>3</sup>. Український політик, автор книги «Історія ядерного

<sup>1</sup> Постанова ВРУ Про ратифікацію Договору між СРСР і США про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3624-12>.

<sup>2</sup> Покась М. Концептуальна еволюція політики США в питанні денуклеаризації України (1991–1997 рр.) [Текст] / М. Покась // Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.02 – Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова. – Одеса, 2001. – 20 с.

<sup>3</sup> Wilson A. Ukrainian Nationalism in the 1990-s. A Minority Faith [Текст] / A. Wilson // – Cambridge: Cambridge University Press, 1997. – 300 p.

роззброєння України» Ю. Костенко вказує, що статус документа під назвою «Будапештський меморандум» був відомий американським і російським дипломатам, і це аж ніяк не «гарантії захищати територіальну цілісність»<sup>1</sup>. Пізніше Україна намагалася досягнути чіткіших гарантій своєї безпеки, зокрема, у травні 2010 р. на Оглядовій конференції ДНЯЗ Україна закликала започаткувати розробку нового багатостороннього документа щодо надання гарантій безпеки країнам, які не володіють ядерною зброєю. Проте позиція Вашингтону полягала у тому, що жодних додаткових гарантій Україна не потребує. У «Стратегії національної безпеки України» від 2015 р. також зазначено, що Україна прагне до створення на основі Будапештського меморандуму ефективного механізму гарантування свого державного суверенітету і територіальної цілісності.

Однією з передумов рішення з ратифікації Договору СНО-1 з боку українських політиків стало позитивне сприйняття запропонованих західними країнами програм економічної, фінансової та військової допомоги Україні. Києву вдалося одержати певні компенсації, але реалізація зазначених програм відбувалась не в повному обсязі й економічної допомоги було недостатньо.

У 2014 р. Російська Федерація остаточно порушила умови Будапештського меморандуму анексією Кримського півострова і агресією проти України продовжує підривати її суверенітет і територіальну цілісність. Щодо інших гарантій, то вони не запобігли діям РФ. Будапештський меморандум виявився недієздатним і світова спільнота визнала факт порушення Меморандуму. Так, Генеральний секретар ООН Пан Гі Мун зазначив, що гарантії безпеки були важливою умовою для приєднання України до ДНЯЗ, але їх надійність серйозно підірвана подіями у Криму<sup>2</sup>.

Адміністрація Б. Обама інтенсифікувала двосторонні відносини з Україною (взаємні візити посадовців високого рангу, фінансова допомога, військова допомога нелетального призначення, підтримка на міжнародній арені) і здійснила/продовжує здійснювати низку спроб щодо стабілізації ситуації. Позиція Вашингтону є чіткою: підтримка суверенітету й територіальної цілісності України, невизнання окупації Криму, сприяння

дипломатичному вирішенню кризи й санкції проти Росії. Демократи та республіканці наголошують, що політика підтримки України є довготривалою стратегією Вашингтону. Так, обсяг витрат США на допомогу Україні у 2016 році становитиме понад 658 млн дол., з них 300 млн дол. можуть бути використані на програми військової та безпекової допомоги<sup>3</sup>. США надають Україні нелетальну допомогу: дрони, системи зв'язку, радары, прилади нічного бачення тощо; ще у березні 2015 р. прийняли рішення поставляти Україні безпілотні летальні апарати, військові всюдиходи Humvee. Американці прагнуть покращити обороноздатність України і за допомогою тренувань та навчання українських збройних сил.

Водночас Білий дім не вживає рішучих заходів для підтримки України, які б збільшили її можливість захистити себе. Б. Обама виключив можливість залучення американських військових миротворців для стабілізації ситуації в Україні. Підтримка ідеї надання летального озброєння Україні активніша серед республіканців. Так, сенатор Джон Маккейн зазначив: «уперше за 70 років країна втратила частину своєї території. До нашого вічного сорому, ми не дали українцям зброю, якою вони можуть себе захистити»<sup>4</sup>.

Демократи залишаються прихильниками політики стримування РФ за допомогою економічних санкцій, але є і ті, хто підтримує ідею військової допомоги Україні. Так, конгресвумен-демократ Ілеана Рос-Летінен відзначила шкідливість і непотрібність затримки у наданні летальної зброї, що настільки потрібна українцям, адміністрацією Б. Обама.

У 2014 р. з'явилась перспектива надання Україні статусу «основного союзника США поза НАТО», який характеризує стратегічні й військові відносини Сполучених Штатів з країнами, які не є членами НАТО. У травні 2014 р. 26 сенаторів-республіканців внесли на розгляд Сенату США законопроект № S.2277 «Акт про попередження російської агресії»<sup>5</sup>, зокрема там йшлося про надання Україні вищезазначеного статусу. 11 грудня

<sup>3</sup> У США схвалено закон, який підвищить рівень підтримки для України на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usa.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/43373-the-new-us-legislation-increased-assistance-to-ukraine-for-2016>.

<sup>4</sup> Що Конгрес США зробив для України у 2015 році? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainian.voanews.com/content/congress-ukraine-2015/3121984.html>.

<sup>5</sup> S. 2277 – Russian Aggression Prevention Act of 2014. Sen. Corker, Bob. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2277/text>.

<sup>1</sup> Хто любіював Будапештський меморандум? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vysnovky.com/analytiks/politics/2479-hto-lobiyuvav-budapeshtskii-memorandum>.

<sup>2</sup> Щодо порушення положень Будапештського меморандуму. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uatom.org/index.php/uk/2015/09/24/shhodo-porushennya-polozhen-budapeshtskogo-memorandumu>.

2014 р. Сенат підтримав законопроект № S.2828 «Акт підтримки свободи України 2014» авторства Р. Менендеса, в якому Україна також визнавалася союзником США поза НАТО<sup>1</sup>. Аналогічний законопроект мала підтримати Палата представників і вже потім Б. Обамі необхідно було вирішити ухвалювати рішення Конгресу або накласти вето. Після всіх узгоджень у Конгресі пункт про «основного союзника США поза НАТО» не був включений у законопроект. 12 грудня 2014 р. Палата представників прийняла законопроект № H.R.5859 «Про введення санкцій проти РФ з метою забезпечення додаткової допомоги Україні, а також для інших цілей». 18 грудня 2014 р. документ підписав Б. Обама, в ньому не йдеться про надання Україні статусу «союзника США поза НАТО»<sup>2</sup>. Водночас наголошувалося на виділенні 350 млн дол. задля військової підтримки України, президент США уповноважений забезпечити Україну оборонним озброєнням. Президент України П. Порошенко пізніше заявив, що США не нададуть Україні статусу основного союзника, оскільки наша країна вже має спеціальний статус, а рівень співпраці США і України у питаннях безпеки на даний момент і так значно вищий.

У лютому 2015 р. Білий дім оновив документ «Стратегія національної безпеки», де зазначено, що США приймають на себе зобов'язання зміцнити європейську безпеку. «Ми будемо підтримувати партнерів, таких як Грузія, Молдова та Україна, які зможуть краще працювати пліч-о-пліч із США і НАТО...» – наголошується у документі<sup>3</sup>. Вирішувати конфлікти адміністрація Б. Обами планує усіма засобами, а не лише військовим. Вашингтон продовжить накладати санкції на РФ та боротися з російською дезінформацією за допомогою поширення правди. Для нашої держави, звичайно, позитивним є те, що США та американські союзники продовжать політико-економічний тиск на

РФ задля дипломатичного вирішення конфлікту. Ця стратегія і використовується демократичною адміністрацією щодо України: санкції, тиск, енергетична блокада Росії розраховані на її поступову стратегічну поразку, проте темп і поступовість такого процесу не на користь Україні.

Віце-президент США Джо Байден під час офіційного візиту у грудні 2015 р. до Києва знову підтвердив готовність США фінансово підтримати Україну та висловився за продовження санкцій проти Росії. Під час виступу у Верховній Раді віце-президент заявив, що «Україна повинна вператися з двома викликами – вторгненням Росії і корупцією... США підтримують Україну в обох цих битвах... США продовжать протистояти російській агресії...»<sup>4</sup>.

Отже, роль США у ядерному роззброєнні України є вирішальною. Будапештський меморандум мав гарантувати, зокрема, територіальну цілісність України, цього досягнути не вдалось. Більш того, відсутність жорсткої реакції як США, так і інших гарантів щодо агресії Росії компрометує безпекові гарантії і негативно впливає як на режим нерозповсюдження ядерної зброї, так і на світову безпеку і стабільність. Сьогодні не йдеться про надання Україні офіційного статусу союзника США поза НАТО, а також про постачання американцями летальної зброї, але допомога нашій державі надається, зокрема і у військово-оборонній сфері. Президент Б. Обама у щорічному зверненні до американського народу (початок 2016 р.) заявив, що допомагаючи Україні, США зміцнюють світовий порядок. Вашингтон робить дуже багато для українців, проте не здійснив рішучих дій задля стабілізації ситуації у країні. Безумовно, поглиблення зв'язків між Вашингтоном і Києвом залишається одним з найважливіших чинників, що посприяє Україні у зміцненні її безпеки.

<sup>1</sup> Ukraine Freedom Support Act of 2014. Sen. Menendez, Robert. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828/text>.

<sup>2</sup> Ukraine Freedom Support Act of 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5859/text>.

<sup>3</sup> National Security Strategy. The White House. Washington. February 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/06/president-obamas-national-security-strategy-2015-strong-and-sustainable-american-lea>.

<sup>4</sup> Повний текст виступу Джо Байдена у Верховній Раді. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ipress.ua/news/bayden\\_zaklykav\\_deputativ\\_ne\\_keruvatysya\\_privatnymy\\_interesamy\\_a\\_zgurtuvatysya\\_zarady\\_interesiv\\_ukrainy\\_147586.html](http://ipress.ua/news/bayden_zaklykav_deputativ_ne_keruvatysya_privatnymy_interesamy_a_zgurtuvatysya_zarady_interesiv_ukrainy_147586.html).