

9.3. Російська військова присутність в Україні: шляхи вирішення існуючих проблем

Російська військова присутність в Україні – це комплексне явище, яке не можна зводити виключно до тимчасового базування Чорноморського флоту Російської Федерації (ЧФ РФ). В Україні існують й інші об'єкти, які хоча й мають відмінний статус порівняно з об'єктами ЧФ РФ, проте слугують переважно російським військовим інтересам. До таких об'єктів можна віднести об'єкти системи попередження про ракетний напад і контролю космічного простору (СПРН і СККП) й арсенали, на яких у радянські часи зберігалася ядерна зброя (так звані об'єкти «С»).

Між Україною та Російською Федерацією не існує зобов'язань колективної оборони. Відтак, російську військову присутність в Україні не можна порівнювати ані з американською військовою присутністю в Європі, ані з будь-якими іншими прикладами екстериторіального базування, які існують у межах НАТО та ЄС. Військова співпраця в рамках європейських та євроатлантичних інститутів узаконена спільними цінностями та інтересами. Російська військова присутність в Україні перебуває поза межами таких інтересів. Світовий досвід має такі приклади, але переважно у вигляді спадщини колоніального минулого та намагань з боку колишніх колоній заробити на орендній платі за військові бази колишніх метрополій (випадки військової окупації – це окрема тема, яка тут не розглядається).

Російська військова присутність в Україні – це одночасно радянська військово-політична спадщина та інструмент сучасної економічної політики. З обох цих питань погляди України та Росії діаметрально протилежні: якщо для України радянське минуле – це просто історія, то для Росії – це певна модель для майбутнього (принаймні у деяких аспектах). Якщо суми відповідних виплат вважаються Росією цілком адекватними, то в Україні вони сприймаються як мізерні.

Так чи інакше спільна риса об'єктів ЧФ РФ, української частини системи СПРН і СККП та об'єктів «С» полягає у тім, що їхній нинішній статус значно більше задовольняє Росію, ніж Україну. Виходячи з цього, загальна політика України щодо російської військової присутності на найближчу перспективу має бути спрямована на досягнення симетрії відносин: умови цієї присутності мають або однаково задовольняти, або однаково не задовольняти обидві сторони. Інакше прийнятна для Росії, але не прийнятна для України ситуація може стати довічною.

Чорноморський флот Російської Федерації

Статус Чорноморського флоту Російської Федерації в Україні, його основні параметри, умови перебування та порядок розрахунків визначаються трьома основними документами: «Угодою між Російською Федерацією та Україною про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» (Угода про статус ЧФ), «Угодою між Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту» (Угода про поділ ЧФ) та «Угодою між Урядом України і Урядом Російської Федерації про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» (Угода про розрахунки за ЧФ). Усі три були підписані у 1997 р. та набули чинності у 1999 р.

Ці документи мають рамковий характер і з конкретних питань відсилають або до українського законодавства або до окремих угод між сторонами. Останніх передбачено принаймні десять:

- умови спільного використання полігонів ЧФ РФ передбачено статтею 8(3) Угоди про статус, але на сьогодні існує тільки документ протилежного спрямування – «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок використання полігонів бойової підготовки Військово-Морських Сил України військовими формуваннями Чорноморського флоту Російської Федерації» від 16 березня 2000 р.;
- навігаційно-гідрографічне та гідрометеорологічне забезпечення мореплавства в Чорному та Азовському морях передбачено ст. 8(5) Угоди про статус, Додатком 2 до Угоди про розподіл і ст. 3 Угоди про взаєморозрахунки, однак відповідний документ досі не узгоджено;
- забезпечення безпеки польотів та аеронавігаційне обслуговування ЧФ РФ у повітряному просторі України передбачено ст. 9(2) Угоди про статус та ст. 3 Угоди про розрахунки і реалізовано як Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про використання силами та засобами Чорноморського флоту Російської Федерації повітряного простору України та повітряного простору над акваторією Чорного моря, де відповідно до міжнародних угод відповідальність за безпеку польотів та організацію обслуговування повітряного руху покладена на Україну від 16 липня 1999 р.);
- реконструкція існуючих та створення нових радіоелектронних об'єктів ЧФ РФ передбачено ст. 10(1) Угоди про статус та ст. 3(1) Угоди про розподіл, однак відповідний документ досі не узгоджено;
- виділення радіочастот для ЧФ РФ передбачено ст. 10(2) Угоди про статус та ст. 3 Угоди про розрахунки і реалізовано як Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок використання Чорноморським флотом Російської Федерації радіочастотного ресурсу (спектра) на території України від 16 березня 2000 р., яку подано на ратифікацію Верховній Раді 15 березня 2006 р.;
- участь ЧФ РФ у соціально-економічному розвитку м. Севастополя передбачено ст. 14(2) Угоди про статус і реалізовано як Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про участь Російської Федерації в розвитку соціально-економічної сфери м. Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 16 березня 2000 р.;

- розрахунки з метою створення рівних соціально-економічних умов для громадян Росії на території України передбачено ст. 22 Угоди про статус і реалізовано як Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок розрахунків у зв'язку з реалізацією військовослужбовцями Чорноморського флоту Російської Федерації, на території України, та членами їх сімей – громадянами Російської Федерації рівних з громадянами України прав на навчання в навчальних закладах загальної освіти, початкової, середньої та вищої професійної освіти, на прийом до дитячих дошкільних установ, а також на охорону здоров'я та інші види соціального обслуговування від 16 березня 2000 р.;
- розрахунки за об'єкти, що використовуються спільно, передбачено ст. 3 Угоди про розрахунки, однак відповідний документ досі не узгоджено;
- розрахунки за використання територіальних вод передбачені ст. 3 Угоди про розрахунки, однак відповідний документ досі не узгоджено;
- забезпечення екологічної безпеки та екологічного контролю передбачено ст. 3 Угоди про розрахунки та реалізовано як «Угоду між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації з питань забезпечення екологічної безпеки та екологічного контролю в місцях базування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» від 18 грудня 1998 року.

Крім зазначених, існує низка допоміжних нормативних актів, які не згадуються у базових угодах. Поява цих та будь-яких інших угод у розвиток трьох базових документів передбачена ст. 1 Угоди про статус ЧФ РФ.

Угодою про статус встановлюється, що Чорноморський флот РФ з головною базою, розташованою у Севастополі, перебуватиме в Україні принаймні до 2017 року. Після цього, якщо жодна зі сторін не вийде з Угоди про статус у спосіб письмового попередження іншої сторони не пізніше ніж за рік до закінчення терміну її дії, весь комплекс угод про ЧФ автоматично пролонгується на наступні п'ять років (всі угоди, окрім Угоди про розрахунки, чинні протягом терміну дії Угоди про статус).

Для Чорноморського флоту РФ на території України встановлюються такі обмеження (ст. 4 Угоди про статус і положення Угоди про поділ разом з невід'ємними додатками до неї): особового складу не більше ніж 25 тис. (включаючи 1 987 осіб у морській піхоті та авіації наземного базування), бойових кораблів та катерів не більше ніж 103 одиниць (включаючи 6 кораблів першого рангу та 23 кораблі другого рангу), бойових літаків не більше ніж 22 одиниці, бойових броньованих машин не більше ніж 132 одиниці, артилерії не більше ніж 24 одиниці. Ядерну зброю на

території України Чорноморському флоту мати заборонено (ст. 5 Угоди про статус). У цілому зазначені обмеження виконуються. На сьогодні особовий склад ЧФ РФ налічує близько 14 тис. осіб, і тільки частина кораблів знаходяться у боездатному стані. Тобто бойовий потенціал ЧФ РФ у Криму значно нижчий за дозволений рівень. Однак механізми верифікації відсутні, що не дає Україні можливості, наприклад, гарантувати відсутність ядерної зброї на кораблях ЧФ, що базуються в українських портах, та в арсеналах ЧФ, розміщених на українській території. Не виконується навіть вимога ст. 4(2) Угоди про статус щодо обов'язкових щорічних повідомлень з боку Росії щодо кількісного складу і основних озброєнь ЧФ на території України. Сторони також по-різному трактують положення ст. 4(1) Угоди про статус щодо встановлення кількісних рівнів. Росія вважає, що обмежуються тільки загальні кількості, Україна ж трактує цю статтю як заборону на масштабну модернізацію.

Згідно з Білою книгою 2005 чисельність особового складу військово-морських сил України становить 20 тис. осіб, включаючи 15 тис. військовослужбовців, боездатними є 15 бойових кораблів. З огляду на нинішні параметри ЧФ РФ можна говорити про певний баланс сил у Криму. Однак після виконання програми реформування військово-морські сили України у 2011 р. налічуватимуть 11 тис. осіб, включаючи 9 тис. військовослужбовців. Тобто баланс сил у Криму, передбачений комплексом угод про базування ЧФ РФ, зміниться на користь Росії, навіть якщо вона не буде вибирати встановлені ліміти.

Окрім кількісних обмежень, для Чорноморського флоту Росії на території України встановлено також важливе політичне обмеження – російські військові підрозділи не повинні втручатися у внутрішні справи України (ст. 6(1) Угоди про статус). Офіційних звинувачень з боку України щодо порушення ЧФ цієї норми не було. Однак треба враховувати, що в українському законодавстві відсутнє точне визначення того, що є втручанням у внутрішні справи. Якщо можна впевнено говорити про відсутність випадків прямого залучення російських військових підрозділів у політичні процеси в Україні, то опосередкований вплив, зокрема через засоби масової інформації ЧФ РФ, залучення до виховної роботи у школах, особисту участь російських військових або членів їхніх сімей у політичних об'єднаннях, що діють на території України, має місце. Існує також така форма впливу, як військове патрулювання у м. Севастополі поза межами місць дислокації ЧФ РФ. Це не передбачена ані базовими, ані додатковими угодами форма правоохоронної діяльності російських військових на території України.

Найскладніші на сьогодні юридичні проблеми щодо тимчасового базування ЧФ РФ стосуються оформлення договорів оренди відповідно до ви-

мог внутрішнього законодавства України і узгодження умов використання гідрографічного-навігаційного обладнання.

Угода про розрахунки за ЧФ визначає основні параметри оренди, але як така Угода не є договором оренди. У другому абзаці ст. 2 Угоди встановлюється, що орендовані земельні ділянки, розміщені на них об'єкти берегової інфраструктури та акваторії бухт використовуються відповідно до чинного законодавства України. Порядок використання орендованих об'єктів в Україні визначається Законами України «Про оренду державного та комунального майна» та «Про оренду землі». Обидва ці закони встановлюють, що оренда – це засноване на договорі строкове платне володіння. При цьому істотними умовами договору оренди (без якого оренда неможлива) є: точний опис об'єкта оренди; строк дії договору оренди; орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм та строків платежу; умови використання; умови збереження стану об'єкта оренди; умови і строки передачі; умови повернення; існуючі обмеження; визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини; відповідальність сторін. Якщо Закон «Про оренду землі» суперечить ратифікованим Україною міжнародним договорам, то згідно з положеннями Закону перевагу мають останні, проте жодне сутнісне положення Закону не суперечать базовим угодам про ЧФ РФ. У базових угодах сутнісні умови оренди, необхідні для визнання її законності згідно з українським законодавством, просто не оговорені. Таким чином, як закон «Про оренду землі», так і закон «Про оренду державного та комунального майна» мають повною мірою застосовуватися до об'єктів ЧФ РФ на території України. До того ж положення цих законів у частині оцінки орендованої землі та майна повністю збігається зі змістом ст. 6(2) Угоди про розподіл, у якій йдеться про порядок оцінки стану, приймання і передачі об'єктів. На сьогодні не проведена навіть оцінка стану об'єктів відповідно до Угоди про розподіл, не кажучи вже про вимогу внутрішнього законодавства України щодо укладення відповідних договорів оренди.

Починаючи з 2005 р. органи державної влади України докладають активних зусиль для вирішення цієї проблеми. Зокрема Постановами № 555-р від 21 грудня 2005 року та № 246 від 3 березня 2006 року Кабінет Міністрів визначив органи державної влади, уповноважені розпоряджатися майном та землею, що передається в оренду ЧФ РФ, та здійснювати процедуру їх оцінки. Однак Російська Федерація блокує цей процес.

Статус навігаційно-гідрографічних об'єктів (маяків) на українській території є іншою гострою проблемою. Базовими угодами встановлюється, що, по-перше, порядок використання системи навігаційно-гідрографічного забезпечення плавання у Чорному та Азовському морях визначається

окремою угодою (ст. 8(5) Угоди про статус); по-друге, цією окремою угодою визначається склад об'єктів навігаційно-гідрографічного забезпечення ЧФ РФ, а самі ці об'єкти на відміну від інших об'єктів, що передаються в оренду ЧФ, використовуються спільно з Україною (Додаток 2 до Угоди про розподіл); по-третє, плата за спільне з Україною використання навігаційно-гідрографічних об'єктів не входить до орендної плати за перебування ЧФ РФ і визначається окремо (ст. 3 Угоди про розрахунки).

На підставі викладеного можна дійти висновку, що *відповідно до базових угод 1997 р. жоден об'єкт системи навігаційно-гідрографічного забезпечення на території України не може контролюватися Чорноморським флотом РФ на умовах оренди, максимальний рівень залучення ЧФ РФ до роботи цих об'єктів – спільне використання*. Це відповідає законодавству України і визнається на міжнародному рівні Росією. Зокрема Головне управління навігації та океанографії Міністерства оборони РФ, яке є органом, що відповідає за безпеку мореплавства в російських територіальних водах, в своїх «Повідомленнях для мореплавців» двічі – у 1996 р. та 1998 р. – оголосило, що гідрографічне обладнання в країнах колишнього СРСР було передане цим країнам і Міністерство оборони Росії за безпеку мореплавства в їхніх територіальних водах відповідальності не несе.

Однак на практиці ЧФ РФ продовжує утримувати на території України низку критично важливих для мореплавства у Чорному та Азовському морях навігаційно-гідрографічних об'єктів. Представники органів державної влади України, на які покладено відповідальність за безпеку мореплавства в територіальних водах України, не допускаються на ці об'єкти. Підписання окремої угоди щодо системи навігаційно-гідрографічного забезпечення теж блокується РФ. Тобто створюються перешкоди для виконання Україною її міжнародних зобов'язань. Для розв'язання цієї проблеми очевидно мають бути задіяні не тільки механізми, визначені в базових угодах щодо ЧФ, а й процедури, передбачені Конвенцією ООН з морського права.

Плата за перебування ЧФ РФ в Україні стає дедалі більшим об'єктом уваги. Для цього є об'єктивне підґрунтя: по-перше, відсутність у базових угодах фіксованої орендної плати на весь період перебування ЧФ РФ; по-друге, невідповідність нинішніх виплат за ЧФ РФ (у вигляді списання боргів) як українським, так і світовим розцінкам на оренду землі та майна.

Угода про розрахунки, хоча і є невід'ємною частиною угод про тимчасове перебування ЧФ РФ на території України, має більш широке значення як базовий інструмент врегулювання питань, пов'язаних з погашенням державних кредитів, наданих Російській Федерації Україною, протягом

першої половини 1990-х років і прострочених платежів за цими кредитами. Звідси і відсутність прив'язки до терміну дії Угоди про статус – Угода про розрахунки чинна до повного виконання сторонами зобов'язань, що з неї випливають. На момент підписання цієї Угоди 28 травня 1997 р. консолідований державний борг уряду України перед урядом Росії був зафіксований на рівні 3 074 млн дол. з терміном погашення до кінця 2007 р. Ст. 1 Угоди про розрахунки, власне, і фіксує цю суму боргу і такий термін його погашення. Крім того, ст. 1 та 2 встановлюють, що частина боргу погашається за рахунок компенсації за кораблі ЧФ (у розмірі 526,509 млн дол.) та розщеплювані матеріали з вивезеної з України ядерної зброї (у розмірі 200 млн дол.). Відповідно до Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про взаємний залік заборгованості за поставлені енергетичні ресурси і за розщеплювані матеріали від 30 жовтня 1997 р. суму списання державного боргу як компенсацію за розщеплювані матеріали, видобуті в Росії з тактичних ядерних боєприпасів, вивезених з території України у 1991-1992 рр., було уточнено – вона склала 199,829 млн дол. (решту загальної компенсації у 450 млн дол. було спрямовано на погашення інших видів боргів). Таким чином, станом на 1997 р. після узгоджених взаємозаліків борг України за державні кредити Росії становив 2 347,662 млн дол. і підлягав погашенню разом з нарахованими відсотками до кінця 2007 р.

Щодо власне плати за перебування ЧФ РФ на території України, то Угодою про розрахунки було визначено, що до моменту погашення боргу за російські державні кредити плата за використання земельних ділянок і розміщених на них об'єктів берегової інфраструктури, акваторій бухт, радіочастотного ресурсу, відшкодування екологічної шкоди (крім аварійних ситуацій, розміри компенсацій за які регулюються окремою Угодою) здійснюється у спосіб щорічного погашення цього боргу рівними частинами по 97,75 млн дол. Після цього орендна плата вноситиметься Російською Федерацією прямими платежами (ст. 2), причому її **розмір Угодою про розрахунки не фіксується**. Цифра «97,75 млн дол.» відповідно до ст. 2 Угоди про розрахунки – це «сума щорічного погашення боргу України», але не орендна плата.

Згідно з офіційними даними Міністерства фінансів України станом на 31 березня 2006 р. державний борг України перед РФ становив близько 1 388 млн дол.; на цей момент погашено близько 960 млн дол., крім компенсації за кораблі та розщеплювані матеріали. Це більше, ніж плата за базування ЧФ РФ протягом 9 років, що минули з моменту підписання відповідних угод. До кінця 2007 р. буде списано ще мінімум 97,75 млн дол. боргу, тобто поверненню підлягатиме менше ніж 1 300 млн дол. Якщо

Уряд України поверне цей відносно невеликий борг вчасно, то з початку 2008 р. створиться принципово інша ситуація у розрахунках за перебування ЧФ РФ, і Україна на законних підставах зможе вимагати переходу до ринкових цін за оренду землі, акваторій бухт та компенсацію екологічної шкоди. Відповідно до базових угод Росія муситиме платити орендну плату прямими платежами, а це буде неможливо, якщо Україна не погоджуватиметься з розміром та умовами платежів. У цьому разі відповідно до ст. 2 Угоди про розрахунки за прострочені платежі Росія повинна буде сплачувати відсотки. У будь-якому випадку зустрічні фінансові вимоги – це краща відправна точка для пошуку компромісу, ніж односторонній борг.

При визначенні економічно обґрунтованого розміру орендної плати можна виходити з таких загальних оцінок. Право 50-річної оренди гектара землі в Криму за нинішніми цінами (що постійно зростають) коштує 0,5-2 млн дол., що становить у розрахунку на рік 10- 40 тис. дол. Відповідно. За 18,2 тис гектарів, на яких розміщено ЧФ РФ, за такими цінами має сплачуватися від 182 млн дол. до 728 млн дол. на рік. Крім того, ЧФ орендує 10 км причалів, акваторію бухт, радіочастоти і має компенсувати екологічну шкоду. З урахуванням цього оцінки у діапазоні від 400 млн дол. до 1 800 млн дол. на рік, озвучені українськими політиками та експертами, цілком адекватні.

Якщо проаналізувати міжнародний досвід оренди територій під іноземні військові об'єкти за відкритими щорічними звітами Міністерства оборони США «Base Structure Report» та «Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense», можна дійти висновку, що для територій загального користування ціна оренди становить близько 20 тис. дол. за гектар на рік, а у портах Середземного моря, які можна порівнювати з кримськими, річна орендна плата за гектар сягає 100 тис. дол. За такими розцінками річна плата за оренду землі, на якій розміщено ЧФ РФ, коштувала б також 400-1 800 млн дол., що впливають з розцінок на ринку нерухомості в Криму.

Важливо, що зазначені суми це не гіпотетичні гроші, які б могли з'явитися у віддаленій перспективі, а реальні гроші, які втрачаються вже зараз. Враховуючи дефіцит землі в Криму, центральна або місцева влада в уявній ситуації миттєвого виводу ЧФ РФ з території України могла би протягом короткого періоду часу (кілька років) через відкриті тендери здати вивільнені ділянки в оренду під цивільні об'єкти на тривалий час (максимум 50 років згідно з Законом України «Про оренду землі»), отримуючи всю оренду плату авансом. За 18,2 тис. гектарів вартістю 0,5-2 млн дол. кожний це може становити разову плату від 9 млрд дол. до 36 млрд дол. (для порівняння: за металургійний гігант «Криворіжсталь» держава отри-

мала разову плату близько 4,8 млрд дол.). Ці гроші могли б бути інвестовані в економіку Криму, при цьому на орендованих об'єктах у перспективі з'явилися б об'єкти господарювання з новими робочими місцями, було б створено податкову базу для Криму, значно більшу, ніж за нинішніх умов перебування ЧФРФ.

Навпаки, сума щорічного списання боргу у 97,75 млн дол., що фігурує в Угоді про розрахунки, жодного відношення до оцінки вартості орендованої землі та об'єктів не має. Джерела появи цієї цифри слід шукати в банківських розрахунках середини 1990-х років, коли узгоджувалися варіанти реструктуризації прострочених виплат України за державними кредитами Росії.

Таким чином, для підвищення орендної плати за перебування в Україні Чорноморського флоту Росії існують об'єктивні юридичні та економічні умови, до яких, проте, можна апелювати у разі вчасного погашення Україною боргу за російські державні кредити. В іншому разі Україна змушена буде просити Росію про нову реструктуризацію, і тоді продовження погашення боргів у спосіб щорічного списання у 97,75 млн дол. за базування ЧФ ще протягом принаймні 10 років може виявитись не найгіршим варіантом. **Тобто повернення боргу за державні кредити Росії до кінця 2007 р. – це головний пріоритет на найближчу перспективу для вирішення всього комплексу фінансових питань, пов'язаних з перебуванням в Україні Чорноморського флоту Російської Федерації.**

Важливим є міжнародний аспект проблеми перебування ЧФ РФ на території України. Річ у тім, що у той час, як на офіційному рівні Росія негативно оцінює зростання ролі НАТО в Чорному морі, у своїй практичній діяльності Чорноморський флот Росії активно залучається до діяльності Альянсу, іноді навіть більшою мірою, ніж це роблять військово-морські сили України. Зокрема, Росія першою з країн – не членів НАТО приєдналася до операції НАТО «Активні зусилля» з перехвату нелегальних та небезпечних вантажів у Середземному морі. Для цього Росія відрядила флагман Чорноморського флоту крейсер «Москва», великий десантний корабель «Азов» та рятувальний буксир. На цих кораблях були встановлені системи зв'язку, сумісні із стандартами НАТО, проведені навчання екіпажів щодо участі в операціях Альянсу, а на головній базі ЧФ у Севастополі було створено відповідні управлінські структури. Під час роботи Ради НАТО-Росія, яка відбулася у сицилійському м. Таорміна в рамках неформальної зустрічі міністрів оборони країн НАТО 9-10 лютого, візит Генерального Секретаря НАТО на крейсер «Москва» став навіть одним з головних заходів. До речі, Україна відрядила для участі у цій операції Альянсу тільки корвет «Луцьк», оскільки участь флагмана українських

військово-морських сил «Гетьмана Сагайдачного» була б занадто коштовною для бюджету держави.

Росія напевно розуміє, що для ЧФ РФ, якщо його не буде залучено до військової співпраці в Європі, не буде реальних задач у Чорному та Середземному морях, а відтак, і майбутнього. Вельми показово, що перебування ЧФ РФ на території України не є перешкодою для членства України у НАТО (про що неодноразово наголошували представники Альянсу), однак воно перешкоджає проголошенню нейтралітету України. Таким чином, *створюються умови для врегулювання проблем, пов'язаних з ЧФ РФ, у рамках політики євроатлантичної інтеграції України.*

Підсумовуючи, можна визначити такі пріоритети політики України щодо тимчасового перебування Чорноморського флоту Російської Федерації.

По-перше, завершити юридичне оформлення перебування ЧФ РФ на території України, включаючи укладення договорів оренди та всіх додаткових угод, передбачених базовими документами 1997 р.

По-друге, задіяти для вирішення проблем навігаційно-гідрографічного забезпечення плавання в територіальних водах України процедури, передбачені Конвенцією ООН з морського права.

По-третє, забезпечити повернення до кінця 2007 р. боргів за державні кредити Росії, що створить умови для переходу на розрахунки за перебування ЧФ за ринковими цінами.

По-четверте, розглянути можливість передачі принаймні частини земель, які передаються в оренду ЧФ РФ, у комунальну власність Криму. Це зробить дії центральної та кримської влади щодо російської військової присутності узгодженішими.

По-п'яте, докласти зусиль для створення міжнародного клімату, за якого проблеми ЧФ РФ природно вирішуватимуться в рамках спільного українсько-російського партнерства з НАТО.

Системи попередження про ракетний напад і контролю космічного простору

Нинішній статус, умови обслуговування та порядок розрахунків за засоби СПРН і СККП визначаються Угодою між Урядом України та Урядом Російської Федерації про засоби систем попередження про ракетний напад і контролю космічного простору та двома додатками до неї від 28 лютого 1997 року. Ця угода була ратифікована Верховною Радою України і набула чинності 11 січня 2001 р. Вона відповідає положенням більш раннього

міжнародного документа, підписаного одинадцятьма країнами колишнього СРСР (зокрема Україною та Росією) 6 липня 1992 р., а саме, Угоди про засоби систем попередження про ракетний напад і контролю космічного простору, розвиває і уточнює її.

Розробка Угоди про засоби СПРН і СККП між урядами України та Росії відбувалася майже паралельно і у ті саме терміни, що і базових документів стосовно Чорноморського флоту. Однак на відміну від останніх ця Угода втілює іншу модель використання Міністерством оборони Росії об'єктів на Українській території. Принципи, покладені в основу роботи засобів СПРН і СККП на території України такі.

1. Об'єкти СПРН і СККП є власністю України, контролюються і обслуговуються її уповноваженими органами.
2. З питань виконання поставлених завдань і несення чергування українські об'єкти СПРН і СККП оперативно підпорядковуються центральному або запасному командному пункту в Росії.
3. Інформація з українських об'єктів СПРН і СККП безперешкодно передається на центральні командні пункти в Росії.
4. Росія надає Україні інформацію сповіщення, а також інформацію про космічну обстановку і космічні об'єкти в узгодженому обсязі та вигляді.
5. Росія відшкодовує Україні експлуатаційні витрати.

Така схема організації роботи та розрахунків подібна до організації експорту послуг: Україна забезпечує Росію інформацією, отримуючи часткову грошову компенсацію собівартості робіт і плату у вигляді зворотного надання інформації, в якій зацікавлена Україна. Ця схема відрізняється від оренди землі під об'єкти ЧФ РФ так само, як експорт високотехнологічної продукції відрізняється від експорту сировини. Певною мірою принципи використання об'єктів СПРН і СККП на території України могли б бути моделлю для організації спільного використання об'єктів навігації та гідрографії в інтересах ЧФ РФ.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 388-р від 6 вересня 2005 р. українські об'єкти СПРН і СККП включені до складу Національного центру управління та випробувань космічних засобів Національного космічного агентства України (НКАУ) і організовані у два центри радіотехнічного спостереження – Західний (м. Мукачеве) та Південний (м. Севастополь). Раніше вони були підпорядковані Міністерству оборони України як окремі радіотехнічні вузли. Така реорганізація веде до необхідності уточнення і удосконалення умов роботи цієї системи як у межах України, так і на міжнародному рівні, адже основними

суб'єктами виконання існуючої угоди між Україною та Росією визначені саме міністерства оборони двох країн.

Передачу майнових комплексів проведено, однак проблемою залишається механізм переведення обслуговуючого персоналу з Міністерства оборони до НКАУ. Проблема полягає у тім, що для забезпечення подальшої якісної роботи станцій має бути збережений нинішній обслуговуючий персонал (переважно військовослужбовці), але він вже не може, як раніше, належати до Міноборони. Існує варіант вирішення цієї проблеми у спосіб прийняття рішень окремо за кожною людиною (посадою): частину особового складу відрядити з Міністерства оборони до НКАУ, а іншу – звільнити зі Збройних Сил і прийняти на роботу до НКАУ як цивільний персонал.

На рівні двосторонніх відносин між Україною та Росією з питання організації роботи СПРН і СККП теж існують певні проблеми, передусім фінансові. Річ у тім, що передбачена Міжурядовою угодою так звана «повна» компенсація Росією роботи цих систем стосується тільки технологічних витрат (сплата за електроенергію, газ, воду, матеріально-технічне забезпечення та ремонт), причому за внутрішньоукраїнськими цінами. Витрати на особовий склад не відшкодовуються, адже Міноборони РФ не може сплачувати послуги військовослужбовців іноземної держави. Не відшкодовується також робота систем забезпечення.

За роботу об'єктів СПРН і СККП Росія сплачує Україні близько 1,2 млн дол. на рік – приблизно стільки, скільки коштує електроенергія, необхідна для роботи цих об'єктів за українськими розцінками. Решту витрат Україна компенсує із власного бюджету. Враховуючи новий цивільний статус українських об'єктів СПРН і СККП й очевидну неадекватність нинішніх сум компенсацій, Росія висловлює згоду переглянути фінансові умови і у знайти компроміс.

Однак, з іншого боку, навіть якщо компенсація з боку Росії буде значно більшою, гроші в даній ситуації не можуть бути самоціллю. Політична та безпекова цінність інформації, яка знаходить з центрів радіотехнічного спостереження, значно більша, ніж поточні витрати на її отримання. Західний центр спостерігає за територією Атлантики та Європи, південний – за Середземномор'ям, територією Туреччини, Саудівської Аравії, Ізраїлю й частини Ірану. Під час першої війни в Перській затоці цей центр виявив всі пуски іракських ракет «Скад». Станція також зафіксувала єдиний пуск балістичної ракети «Єрихон» на випробуваннях в Ізраїлі.

Інформація про запуски ракет та космічну обстановку на цих напрямках надходить на центральний командний пункт СПРН Росії. Цілком можливо також, що вона потрапляє до російсько-американського центру

обміну даними від систем раннього попередження й повідомлення про пуски ракет, який було створено відповідно до меморандуму, підписаного Президентом США та Росії 4 червня 2000 р. у Москві. Згідно зі ст. 6 Угоди про засоби систем попередження про ракетний напад і контролю космічного простору від 6 липня 1992 р. передача Росією інформації такого роду має узгоджуватися з десятьма іншими учасниками Угоди, чого Росія не робить.

Для забезпечення безпеки самої України інформація, що отримується центрами радіотехнічного спостереження, не використовується. Для отримання цієї інформації безпосередньо з об'єктів СПРН і СККП Україна не має технічних можливостей (хоча вони можуть бути відносно просто реалізовані), а інформація з центрального командного пункту, розташованого в Росії, надходить неоперативно. При вирішенні питань захисту від ракетного нападу без оперативності у цих даних просто немає сенсу, оскільки максимальний час підльоту балістичної ракети до території України навіть з протилежної точки земної кулі становить близько 30 хвилин.

Понад те, наявність на українській території вузлів СПРН, які працюють на забезпечення національної безпеки Росії, може становити загрозу у разі конфлікту Росії з іншими державами, оскільки ці об'єкти можуть стати першочерговою ціллю для удару.

Треба також враховувати, що українські об'єкти СПРН і СККП вичерпали свій гарантований термін експлуатації й потребують модернізації. Росія хоча й зацікавлена в підтримці їхнього технічного стану, докладає зусиль для розбудови повністю автономної СПРН на власній території і вже почала випробування нового покоління станцій РЛС, які до 2010 р. можуть бути розгорнуті на її південних рубежах й перебрати функції станцій під Мукачевим та Севастополем.

Оскільки прямої загрози ракетного нападу на Україну не існує, а навпаки, існує загроза нападу на станції РЛС СПРН, що діють в інтересах Росії, й Україна не отримує з цього вигоди ані в економічному сенсі, ані у вигляді повноцінного обміну інформацією, ані в інших формах, наприклад, використання Україною воєнних чи цивільних полігонів на території Росії, треба обрати оптимальну форму подальшого використання цих об'єктів. Є три варіанти:

- 1) відмовитися від їх використання в інтересах Росії;
- 2) зберегти нинішній статус та умови функціонування при максимальному можливому збільшенні фінансової компенсації з боку Росії;

3) змінити умови функціонування з метою безпосереднього отримання інформації про запуски ракет та космічну обстановку за рахунок, можливо, менших фінансових відшкодувань з боку Росії

Перший варіант можна було б назвати балтійським. Так зробила, наприклад, Латвія. Вона відмовилася від добудовування російської РЛС у Скрунді з огляду на своє тверде рішення розірвати всі військово-політичні зв'язки з Росією, що на той час вважалися перешкодою на шляху членства у НАТО та ЄС.

З боку України такий крок був би деструктивним. Політиці європейської та євроатлантичної інтеграції України сприяє, швидше, співпраця, ніж конфлікт з Росією. Якщо навіть Чорноморський флот не розглядають як перешкоду на цьому шляху, то системи СПРН і СККП й поготів не можуть бути такою перешкодою. У разі деструктивних або ультимативних дій з боку Росії можливість виключення цих об'єктів з єдиної російської системи спостереження може мати політичний сенс. Однак ініціація такого розриву з боку України, напевно, завдасть більше шкоди, ніж принесе вигоди.

Другий варіант – це фактично нинішня політика України. Росія дійсно має платити більше, однак «заробити» на цих станціях навряд чи вдасться. Гроші, які готова буде сплачувати Росія, навіть якщо це буде у 10 разів більше, ніж зараз, все одно становитимуть лише невелику частку бюджету НКАУ та Міноборони. Крім того, очевидно: що більше фінансових компенсацій вимагатиме Україна, то швидше Росія намагатиметься відмовитися від українських РЛС СПРН.

Третій варіант використання об'єктів СПРН і СККП виглядає найприйнятнішим. Якщо Україна не тільки фізично контролюватиме, а й матиме змогу управляти роботою об'єктів СПРН і СККП, то, по-перше, це буде їх прямим використанням за призначенням у рамках Національного центру управління та випробувань космічних засобів НКАУ; по-друге, це збільшить можливості національних технічних засобів розвідки, а відтак, зміцнить систему національної безпеки України; по-третє, це перетворить Україну на важливого партнера не тільки для Росії, а й для США та ЄС, які однаково зацікавлені у розбудові систем спостереження за Середземномор'ям та Близьким Сходом.

Доцільно запропонувати Росії відшкодувати Україні частину її витрат у формі створення технічних засобів та командних пунктів, які б дозволяли НКАУ та Міноборони України отримувати паралельну інформацію з РЛС під Мукачевим та Севастополем, а також у формі навчання українських фахівців для роботи з РЛС. Для Росії це означатиме створення умов

для збереження цих станцій як резервних систем без додаткових витрат навіть після розбудови власної, повністю автономної системи СПРН.

Таким чином, першочерговим завданням є формування загальної стратегії щодо спрямованості використання СПРН.

Найбільш доцільним з точки зору національної безпеки України на даний час є перегляд не стільки фінансових, скільки технічних умов експлуатації об'єктів СПРН і СККП без відмови від їх спільного з Росією використання. Метою таких змін має стати отримання НКАУ та Міноборони України інструментів оперативного управління та контролю цих об'єктів.

Об'єкти «С»

Проблема статусу українських арсеналів, де за радянських часів зберігалася тактична ядерна зброя, була створена Росією за її власною ініціативою. Тепер ця проблема вимагає вирішення.

На початку 1990-х років вся тактична ядерна зброя була вивезена з території України, арсенали, де ця зброя зберігалась, на прохання Росії були «заморожені», тобто порожні, однак у належному стані. Проблема полягає у тім, що в Росії ці об'єкти досі використовуються за прямим призначенням і їхня конструкція та обладнання є державною таємницею РФ. Конверсія або демонтаж об'єктів «С» в Україні міг би привести до розкриття цих секретів. Україна поставилася з розумінням до такого стану справ.

Однак на початку 2006 р. один з російських телеканалів вдався до інформаційної провокації. Він показав сюжет, в якому стверджувалося, що один з об'єктів «С» в Україні був перетворений на таємну в'язницю Центрального розвідувального управління США для незаконного утримання осіб, що підозрюються у тероризмі. Очевидною метою було вплинути на рейтинги правлячих партій напередодні парламентських виборів, а загальна таємничість навколо цих об'єктів мала б створити відчуття правдивості відвертої нісенітниці. Міністр оборони України звернувся до військового аташе РФ з проханням спільно з українськими військовими показати журналістам цей об'єкт з метою спростування неправдивої інформації. За існуючими домовленостями з Росією Україна не могла зробити це одноосібно. Представники російського Міноборони на прохання не відгукнулись, і журналістам цей арсенал було показано тільки ззовні.

Таким чином, за російською подачею було відкрито назву і місцезнаходження одного з об'єктів «С» – «Макарів-1» у Київській області. Після

цього в російських та українських засобах масової інформації з'явилися повідомлення про існування в Україні ще кількох аналогічних об'єктів – в Івано-Франківській, Кіровоградській областях та в Криму. Про те, що «Макарів-1» не єдиний український об'єкт такого роду, можна впевнено стверджувати з огляду на ступінь концентрації в Україні військ та озброєнь під час «холодної» війни.

Ситуація з порожніми, однак під надійною охороною й у відмінному технічному стані об'єктами «С» виглядає дивною на тлі переповненості та незадовільного технічного стану більшості арсеналів, на яких зберігаються звичайні боєприпаси і ракети. Саме через поганий стан «звичайних» арсеналів проблема утилізації надлишкової кількості боєприпасів і ракет в Україні є такою гострою, а наслідки аварій останніх років – такими важкими. Прийнята Постановою КМУ № 472 від 28 червня 1995 р. Програма забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння, ракет і боєприпасів Збройних Сил України на 1995-2015 роки хронічно не виконується через недофінансування, стан арсеналів є постійним головним болем Міноборони України, яке і без того має безліч проблем у зв'язку з реформуванням Збройних Сил. При цьому на прохання Росії, українські військові тримають у «замороженому» стані порожні арсенали, не маючи при цьому змоги спростувати наклепи щодо їх нецільового використання.

Існує ще один аспект. У рамках програми утилізації надлишкових і непридатних для подальшого використання запасів боєприпасів і ракет для Міністерства оборони важливою є можливість проводити утилізацію цілими арсеналами і базами, тобто не вивозити на утилізацію, скажімо, 60 тис тонн протягом року з десяти арсеналів, залишаючи їх на балансі, а утилізувати протягом того ж періоду один з них вмістом 60 тис. тонн. Для цього вочевидь необхідний реурс вільного місця для складування необхідних для оборони держави боєприпасів і ракет, що вивозяться з арсеналів, запланованих до закриття. Об'єкти «С» могли б стати у пригоді.

Виходячи із зазначеного, *необхідно змінити статус об'єктів «С» з метою їх використання як арсеналів звичайних боєприпасів і ракет Збройних Сил України, узгодивши з Російською Федерацією механізми та процедури збереження її таємниць.*

О. ЇЖАК;

Т. БРЕЖНЄВА – кандидат історичних наук