

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗМІСТУ ПОНЯТЬ «ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ»
ТА «ЗАПЕВНЕННЯ БЕЗПЕКИ» У ТЕКСТІ МЕМОРАНДУМУ ПРО ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ
У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЄДНАННЯМ УКРАЇНИ ДО ДОГОВОРУ ПРО НЕРОЗПОВСЮДЖЕННЯ
ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ ВІД 5 ГРУДНЯ 1995 РОКУ**

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF “SECURITY GUARANTEES”
AND “SECURITY ASSURANCE” IN THE TEXT OF THE MEMORANDUM
OF SECURITY ASSURANCES IN CONNECTION WITH UKRAINE’S ACCESSION
TO THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS ON DECEMBER 5, 1995**

Коцюба Р.О.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України*

У статті здійснено аналіз правових аспектів змісту понять «гарантії безпеки» та «запевнення безпеки», закріплених у Меморандумі про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до ДНЯЗ від 5 грудня 1995 року, розкрито суть правового змісту цих понять у співвідношенні з гарантіями національної безпеки, які Україна повинна була отримати за умови знищення ядерної зброї, дислокованої на її території.

Ключові слова: запевнення безпеки, гарантії безпеки.

В статье осуществлен анализ правовых аспектов содержания понятий «гарантии безопасности» и «заверения безопасности», предусмотренных Меморандумом о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к ДНЯО от 5 декабря 1995 года, раскрыта суть правового содержания этих понятий в соотношении с гарантиями национальной безопасности, которые Украина должна была получить при условии уничтожения ядерного оружия, дислоцированного на ее территории.

Ключевые слова: заверения безопасности, гарантии безопасности.

The article analyzes the legal aspects of the meaning of “security guarantees” and “security assurances” stipulated in the Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine’s accession to the NPT of 5 December 1995 as well as highlights the legal content of these concepts in relation to national guarantees of the Ukraine’s security that it should be received by Ukraine on condition of destruction of the nuclear weapons dislocated on its territory.

Key words: assurance of safety, security guarantees.

Постановка проблеми. Поява в засобах масової комунікації численних публікацій різного роду, в яких порушуються питання забезпечення національної безпеки України шляхом відновлення її ядерного статусу, денонсації Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (далі – ДНЯЗ), з урахуванням суто декларативного, як виявилось з часом, характеру наданих ядерними країнами гарантій безпеки, відсутності їхньої юридичної сили тощо, актуалізують потребу у здійсненні аналізу правових аспектів змісту понять «гарантії безпеки» та «запевнення безпеки», закріплених у Меморандумі про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до ДНЯЗ від 5 грудня 1995 року, що й визначає загальну новизну цього дослідження.

Метою статті є розкриття суті правового змісту наданих Україні Меморандумом гарантій безпеки, їх співвідношення з гарантіями національної безпеки, які Україна повинна була отримати за умови передбаченого постановою парламенту [1] знищення ядерної зброї, дислокованої на території України.

Виклад основного матеріалу. В англійській версії Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1995 р. (далі – Меморандум), підписаного у чотирьох рівно автентичних примірниках українською, англійською та російською мовами, вживається термін «*security assurances*»: *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine’s Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, що має чітко визначене правове значення та у перекладі на українську мову означає «запевнення безпеки».

Попри можливість перекладу з англійської мови терміна «*assurances*» як «гарантій» на українську і російську мови, проведений автором аналіз міжнародно-правових документів (ДНЯЗ, Меморандуму, Резолюції РБ ООН 984

(1995) засвідчує наявність значеннєвої відмінності між поняттями «запевнення безпеки» та «гарантії безпеки», що використовувалися для цілей Меморандуму. З огляду на викладене термін «запевнення безпеки» надалі використовується у тому ж значенні, що й у згаданому Меморандумі.

По-перше, слід розуміти, що Меморандум підписувався внаслідок приєднання України до ДНЯЗ, тобто після взяття нею на себе як неядерною державою пертинентних зобов'язань. Відповідно зміст таких запевнень безпеки пов'язується із суттю ДНЯЗ, інших міжнародно-правових норм стосовно неядерних держав або зон, вільних від ядерної зброї, – режимом нерозповсюдження ядерної зброї. У такому разі запевнення безпеки є інструментами ДНЯЗ, своєрідними методами впливу так званої політики стримування.

Як відзначається у науковій літературі, запевнення безпеки, які можуть бути визначені як обіцянки про дотримання або забезпечення безпеки, отримали набагато менше уваги з боку політиків і вчених, ніж заходи з оборони або стримування [2]. Зокрема, в міжнародному праві та практиці розрізняють позитивні та негативні запевнення безпеки.

Як зазначає Джері Нопф, який у 2012 р. провів перше дослідження узагальнення ефективності запевнень на базі фактичних емпіричних даних у правовій практиці держав, що володіють ядерною зброєю, терміни «запевнення безпеки» та «гарантії безпеки» розрізняються, зокрема, останній часто використовується для позначення зобов'язання, зробленого державою союзнику через механізм формального договору у сфері оборони. У галузі нерозповсюдження ядерної зброї гарантії безпеки, як правило, передбачаються з метою розширення ядерного стримування над союзником із метою переконання союзника

у тому, що сам по собі він не потребує ядерного стримування.

За висновками згаданого американського фахівця нерозповсюдження є єдиною сферою політики, в якій запевнення дуже широко використовувалися на практиці, а прийняття рішення щодо доцільності набуття ядерної зброї тією чи іншою державою містить «найвищі ставки національної безпеки». Водночас запевнення, на думку дослідника, являють собою жорсткий тест на підтвердження гіпотези дієвості впливу запевнень на поведінку держави. Таким чином, запевнення розглядаються як інтегральний компонент режиму нерозповсюдження, причому всі зазначені вище форми запевнень, як правило, тягнуть за собою або позитивне зобов'язання прийти на допомогу іншому суб'єкту, або негативне зобов'язання – утримуватися від ужиття заходів проти суб'єкта (приміром, стосовно України).

У документах ООН згадується про надання в різні періоди [3] односторонніх запевнень безпеки країнами, що володіють ядерною зброєю. Зокрема, Резолюція Радбезу ООН 984 (1995) передбачає у цьому контексті як отримання запевнень безпеки неядерними державами в рамках ДНЯЗ, так і підтвердження запевнень безпеки згідно з відповідними заявами ядерних держав [4].

Зазначені запевнення безпеки слід відрізнити від системи гарантій МАГАТЕ, передбачених ДНЯЗ. За ними неядерна держава зобов'язується прийняти гарантії у порядку, передбаченому Статутом МАГАТЕ, з метою перевірки виконання зобов'язань ДНЯЗ із тим, щоб не допустити переключення ядерної енергії з мирного застосування на ядерну зброю чи інші ядерні вибухові пристрої (ст. III ДНЯЗ).

Повертаючись до Меморандуму, доходимо висновку, що з огляду на саму його назву та зміст пунктів 4–6 йдеться передусім про запевнення безпеки, які надаються ядерними державами стосовно неядерних зон та неядерних держав. Такі запевнення спрямовані зазвичай на убезпечення від ядерних загроз чи використання ядерної зброї проти неядерної держави з метою посилення режиму нерозповсюдження, створеного в рамках ДНЯЗ. Тому підписання міжнародно-правового документу в тій частині, що стосується запевнень безпеки, є закономірним наслідком політики ядерного стримування.

Ці три положення далі наведених пунктів – зобов'язання домагатися негайних дій з боку РБ ООН з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці ДНЯЗ у разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї; зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти будь-якої держави-учасниці ДНЯЗ, крім випадку нападу на них самих, їхні території чи їхні підопічні території, їхні збройні сили або на їхніх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю; забезпечення проведення консультацій у разі виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань.

Водночас, на нашу думку, перші три положення пунктів 1–3 Меморандуму потребують переосмислення та нової редакції, оскільки вони практично повністю дублюють та знову підтверджують зобов'язання, передбачені Заключним актом НБСЄ, поважати незалежність і суверенітет та існуючі кордони України; зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом ООН; утримуватися від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги.

Про надання ядерними країнами запевнень безпеки, а також зобов'язань згідно з принципами Заключного Акту

НБСЄ йдеться у Тристоронній заяві Президентів України, США та Росії від 14 січня 1994 р. Окрім вищезазначеного, у цій заяві йдеться про зобов'язання вивезення ядерних боєзарядів з України і надання компенсації в рамках програми Нанна-Лугара. У Додатку до цієї заяви передбачено зобов'язання виконання Україною знищення всієї ядерної зброї, включаючи стратегічні наступальні озброєння, розташовані на її території, згідно з її відповідними угодами протягом семирічного періоду, як це передбачено Договором про СНО-I і в контексті Заяви Верховної Ради України «Про без'ядерний статус України». Всі ракети РС-22 (СС-24) на території країни будуть деактивовані протягом десяти місяців шляхом зняття боєзарядів.

Зазначені вище положення не містили вимог парламенту стосовно гарантій національної безпеки, визначених парламентом у чинній постанові «Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу» від 9 квітня 1992 р., згідно з якою передбачалося, що знищення ядерної зброї, дислокованої на території України, повинно здійснюватися за умови надання гарантії національної безпеки України.

Також чинні на той час положення Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» регламентували, що Україна пов'язує скорочення та знищення ядерної зброї, яка розташована на її території, з наданням ядерними державами та світовим співтовариством надійних гарантій її національної безпеки.

У листопаді 1993 р. Верховна Рада України проголосувала за ратифікацію Договору СНО. У цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що сьогодні є всі підстави для надання об'єктивної правової оцінки законності прийняття рішення про вжиття дій щодо вивезення ядерних боєзарядів з України, передбачених у Тристоронній заяві Президентів України, США та Росії від 14 січня 1994 р.

Сумнівною, на нашу думку, видається можливість врегулювання питань вивезення та знищення ядерної зброї, процесів компенсації тощо на рівні зазначеної заяви, а не юридичного договору, в якому, по-перше, Україна повинна була би бути стороною – однією з правонаступниць колишнього Союзу РСР, що додержуватиметься положень Договору між США та СРСР про скорочення стратегічних наступальних озброєнь 1991 р. у частині, що стосується ядерних озброєнь, розташованих на її території, як це передбачається Заявою про без'ядерний статус України.

По-друге, Постановою Верховної Ради України «Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу» закріплюється норма, що знищення ядерної зброї, дислокованої на території України, повинно здійснюватися за умови гарантії національної безпеки України, а також вимога не вивозити з території України тактичну ядерну зброю до розробки і запровадження в дію механізму міжнародного контролю за її знищенням з участю України (п. 2).

Також постає питання юридичної кваліфікації дій у визначенні розмірів компенсації, а також інших положень заяви на предмет її відповідності підписаним та ратифікованим 18 листопада 1993 р. парламентом Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 р., і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 р.

Згідно з пунктом 1 згаданої постанови про ратифікацію постанови визначається, що згідно з Віденською конвенцією про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів Законом України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України» від 10 вересня 1991 р., а також «Основними напрямками зовнішньої політики України» все майно розташованих на

території України стратегічних і тактичних ядерних сил, включаючи їх ядерні боезаряди, є державною власністю України.

Так, згідно зі ст. 114-1 Конституції (Основного Закону) України 1978 р. з відповідними змінами, що діяла до 28 червня 1996 р., повноваження Президента України визначаються Конституцією України. Відповідно до ст. 114-5 Президент України представляє Україну у міжнародних відносинах (п. 2); веде переговори і підписує міждержавні та міжнародні договори України, які набирають чинності після ратифікації Верховною Радою України (п. 8); здійснює управління державним майном у ситуаціях, передбачених законом (п. 4-2). Натомість згідно з ч. 2 ст. 97 Конституції до виняткового відання Верховної Ради України належить здійснення законодавчого регулювання відносин власності (п. 13), ратифікація і денонсація міжнародних договорів України (25); здійснення контролю за укладенням угод про державні позики і кредити, одержувані з іноземних джерел (п. 26).

Також чинні на той час положення Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» регламентували, що Україна пов'язує скорочення та знищення ядерної зброї, яка розташована на її території, з наданням ядерними державами та світовим співтовариством надійних гарантій її національної безпеки.

З огляду на вищевказані конституційні положення дії Президента України із вивезення та знищення ядерної зброї потребують об'єктивної правової оцінки.

Як зазначає Ю.І. Костенко, учасник тих подій і автор книги про історію ядерного роззброєння [5], «Верховна Рада не ухвалювала рішення про знищення всієї стратегічної ядерної зброї, а лише частинами – 36% носіїв і 42% ядерних боезарядів. Все інше Україна, за окремими договорами, повинна була ліквідувати...» [6].

Після порушення територіальної цілісності України розуміння запевнень безпеки за Меморандумом у літературі поділилося на три взаємовиключні точки зору: як юридично обов'язковий документ, як політична та дипломатична юридично необов'язкова заява або як проміжний документ до подальшого підписання міжнародного договору про гарантії.

Після окупації частини території України такою ж неоднозначною була й реакція ядерних держав щодо трактування змісту положень Меморандуму: РФ відмовилася проводити консультації та відмовилася від його виконання, оскільки він не ратифікований парламентом. Велико-

британія висловила позицію, що підписаний Меморандум містить лише запевнення безпеки і не створює зобов'язань для Британії, окрім проведення консультацій [7], НАТО ж заявила, що змінить тактику, перейшовши «від запевнень до стримування» [8], та ін.

Не здійснюючи юридичної оцінки Меморандуму, оскільки це виходить за межі дослідження, звертаємо увагу на необхідність його оцінки як міжнародного документа, дипломатичного документа, юридично обов'язкового до виконання тощо, здійснення його аналізу як міжнародного договору згідно з чинним на той час Законом України «Про міжнародні договори» 1993 р.

Неоднозначний правовий статус Меморандуму зумовлює потребу у здійсненні комплексної правової оцінки отриманих Україною гарантій, оскільки окрім отриманих від ядерних держав запевнень безпеки він не відповідав, на нашу думку, напрямам законодавчого забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу, а інколи суперечив чинному на той час законодавству України щодо надання гарантій національної безпеки. Індивідуальної оцінки потребує також з'ясування причини використання в тексті Меморандуму терміну «гарантії», оскільки, як свідчить проведений аналіз, термін «запевнення» відображає сенс внутрішнього змісту згаданого документу.

Висновки. З огляду на вищевказане доходимо висновку про різночитання та суперечливе тлумачення терміну «гарантії безпеки» в контексті гарантій національної безпеки, які повинні була отримати Україна у зв'язку з ядерним роззброєнням та відмовою від ядерного статусу.

Як підкреслив у інтерв'ю «Українській правді» 20 липня 2014 р. міністр закордонних справ України Павло Клімкін, «Будапештський меморандум – це всім нам певна установка про те, яким чином необхідно і яким чином не потрібно забезпечувати національну безпеку», а також повідомив, що «сьогодні є ідея так званих перехресних гарантій безпеки, коли кілька ключових партнерів надають гарантії безпеки Україні. На відміну від Будапештського меморандуму, в разі порушення угоди з перехресними гарантіями у підписантів виникають опосередковані зобов'язання один щодо одного».

Перипетії, пов'язані зі специфікою трактування, перекладу та суті змісту термінів, привели до того, що ядерні держави-підписанти Меморандуму розглядали ці гарантії лише у якості запевнень безпеки політичного характеру й відмовилися від конкретних дій із забезпечення гарантій для України, а також обмежилися політичними заявами в бік Росії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу: Верховна Рада України; Постанова від 09.04.1992 р. № 2264-XII / Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2264-12>
2. Knopf Jeffrey. Security Assurances and Nuclear Nonproliferation / Jeffrey Knopf. – Stanford University Press. – 2012. – P. 1–13.
3. Security Assurances: Unilateral Security Assurances by Nuclear-Weapon States / Витяги з офіційних записів засідань Генеральної Асамблеї ООН в різні періоди, зокрема, односторонніх позитивних запевнень безпеки країн, що володіють ядерною зброєю: Китаю, Франції, СРСР/Росії (1978 р., 1982 р., 1995 р.), Об'єднаного Королівства та Сполучених Штатів (1978 р., 1995 р.) [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.exportlawblog.com/docs/security_assurances.pdf
4. Resolution 984 (1995), adopted by the Security Council at its 3514th meeting, on 11 April 1995: офіційний веб-портал Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/106/06/PDF/N9510606.pdf?OpenElement>
5. Костенко Ю.І. Історія ядерного роззброєння України. – Київ: Ярославів Вал, 2015.
6. Екс-міністр з ядерної безпеки: Будапештський меморандум не є гарантією безпеки України. Документ має зовсім інший статус – лише запевнення у гарантіях / [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.5.ua/polityka/eksministr-iadernoi-bezpeky-budapeshtskiy-memorandum-ne-ie-harantiiu-bezpeky-ukrainy-129509.html>
7. Позиція посла Великобританії представлена в ЗМК: Посол Великої Британії: Будапештський меморандум є обмеженим в юридичному плані. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zbruc.eu/node/59560>
8. НАТО змінює тактику: що означає перехід «від запевнення до стримування» Росії, – експерти / Экономические известия: Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://eizvestia.com/uk/print-ukr?printajax=4515871>