

## АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОГОВОРУ УКРАЇНИ «МЕМОРАНДУМ ПРО ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЄДНАННЯМ УКРАЇНИ ДО ДОГОВОРУ ПРО НЕРОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ»

В. П. Кононенко,

к.ю.н., доцент

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

mpdepartment@ukr.net

5 грудня 1994 р. Президент України Л. Кучма підписав Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Відповідно до тексту Меморандуму, контрагенти України підтвердили свої зобов'язання за іншими міжнародними договорами, але не взяли на себе жодних зобов'язань у зв'язку з відмовою України від ядерної зброї. Таким чином, у Меморандумі не були закріплені засоби охорони інтересів України, способи їх реалізації та засоби забезпечення інтересів держави. Крім того, відповідно до п. 8 ст. 114-5 Конституції України, чинної у 1994 р. президент «веде переговори і підписує міждержавні та міжнародні договори України, які набирають чинності після ратифікації Верховною Радою України». Таким чином, Меморандум повинен був бути ратифікований спочатку Верховною Радою України, а тільки потім набрати чинності і виконуватись. Підписання Меморандуму, невнесення зазначеного документу на ратифікацію до Верховної Ради України та виконання нератифікованого у порядку, передбаченому Конституцією України міжнародного договору, що завдало істотної шкоди економіці, обороноздатності та територіальній цілісності України, є перевищенням влади з боку президента України, що підписав зазначений Меморандум.

**Ключові слова:** Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, ратифікація, міжнародний договір.

### АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА УКРАИНЫ «МЕМОРАНДУМ О ГАРАНТИЯХ БЕЗОПАСНОСТИ В СВЯЗИ С ПРИСОЕДИНЕНИЕМ УКРАИНЫ К ДОГОВОРУ О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ»

5 декабря 1994 г. Президент Украины Л. Кучма подписал Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия. Согласно тексту Меморандума, контрагенты Украины подтвердили свои обязательства по другим международным договорам, но не взяли на себя никаких обязательств в связи с отказом Украины от ядерного оружия. Таким образом, в Меморандуме не были закреплены средства охраны интересов Украины, способы их реализации и пути обеспечения интересов государства. Кроме того, согласно п. 8 ст. 114-5 Конституции Украины, действующей в 1994 г., Президент «ведет переговоры и подписывает межгосударственные и международные договоры Украины, которые вступают в силу после ратификации Верховной Радой Украины». Таким образом, Меморандум должен был быть ратифицирован сначала Верховной Радой Украины, а только потом вступить в силу и выполняться. Подписание Меморандума, невнесение указанного документа на ратификацию в Верховную Раду Украины и выполнения нератифицированного в порядке, предусмотренном Конституцией Украины международного договора, что нанесло существенный вред экономике, обороноспособности и территориальной целостности Украины, является превышением власти со стороны Президента Украины, подписавшего указанный Меморандум.

**Ключевые слова:** Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия, ратификация, международный договор.

### THE ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL TREATY OF UKRAINE «MEMORANDUM ON SECURITY ASSURANCES IN CONNECTION WITH UKRAINE'S ACCESSION TO THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS»

On December 5, 1994 the President of Ukraine Leonid Kuchma signed a Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. According to the text of the Memorandum the counterparties of Ukraine confirmed their obligations under other international agreements, but didn't assume any obligation on account of the resignation of Ukraine from nuclear weapons. Thus, the means of protection of the Ukraine interests, the methods of implementation and the ways of Ukraine interests protection were not assigned in the Memorandum. Furthermore, according to par. 8 art. 114-5 of the Constitution, which functionated in 1994, the President «conducts the negotiations and signs the interstate and international treaties of Ukraine, which be implemented after ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine». Thus the memorandum should be firstly ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine and only then it should come into effect and be implemented. The ratification of the Memorandum and the failure of the document in the ratification of the Verkhovna Rada of Ukraine and the implementation of non-ratified treaty, caused significant damage to the economy, defense capability and the territorial integrity of Ukraine.

**Key words:** Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, ratification, international treaty

В Постанові Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до

Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (далі – Меморандум)» говориться: «В обмін на ядерне роззброєння... Україна в Меморандумі про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України

до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештському меморандумі) від 1994 р. отримала гарантії своєї безпеки» [1].

Нагадаю, що до 1 червня 1996 р. Україна завершила процес вивозу зі своєї території ядерних боєприпасів. Так, в Україні було розміщено 130 рідиннопаливних міжконтинентальних балістичних ракет SS-19 (90 у Хмельницькому і 40 у Первомайську) і 46 твердопаливних ракет SS-24 (усі – у Первомайську). У спадщину Україні дісталися стратегічні бомбардувальники Ту-160 (*Blackjack*) і Ту-95МС, що мали на озброєнні 412 ядерних боєприпасів – для крилатих ракет повітряного базування, на арсеналах зберігалось 3000 тактичних ядерних боєприпасів і величезна кількість військового майна. Вже в липні 1992 р. Росії було передано 3000 тактичних ядерних боєприпасів. У 1995 р. в Україні було деактивовано приблизно 90 % ракет, знято з бойового чергування 80 ракет РС-18.

На початку 1996 р. Україна приступила до руйнування шахтних пускових установок і вже 1 червня 1996 р. було заявлено про вивезення з території України всіх ядерних боєприпасів. До того ж ядерна зброя ліквідувалася за рахунок українських платників податків [2, с. 308 – 309]. Отже, розмір втрат України у 1994 – 1996 рр. відомий, шкода, заподіяна у 2014 р. підраховується (звісно, матеріальна, оскільки дійсну завдану шкоду нашій державі розрахувати неможливо).

Саме тут виникає питання, з чого саме Верховна Рада зробила висновок про якісь гарантії? Та що вона має на увазі під словом «гарантія»? В інтернет-енциклопедії «Вікіпедія» (чому саме «Вікіпедія» – тому що це найдоступніший ресурс, з яким тільки ледачий не ознайомиться) зазначена категорія тлумачиться таким чином: «Юридичні гарантії (фр. *garantie* – порука, умова, забезпечувати що-небудь) – законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави» [3]. І хоча тут мається на увазі юридична гарантія у внутрішньодержавному праві, можна сміливо виділити головні тези, які, без сумніву, актуальні і для права міжнародного. З-поміж них виділяють такі: 1) закріплені засоби охорони прав; 2) способи їх реалізації; 3) засоби забезпечення... інтересів особистості, суспільства і держави (вид. автором – К. В.).

Тобто за логікою та здоровим розсудом у Меморандумі повинні були бути чітко і конкретно прописані засоби охорони територіальної цілісності та суверенітету України, в який спосіб вони повинні бути реалізовані, а також Клаузулу про обов'язкову юрисдикцію Міжнародного Суду ООН (арбітражне застереження, в якій держава-учасниця заздалегідь зобов'язується визнати юрисдикцію Суду ООН у разі виникнення спору з іншою державою-учасником щодо тлумачення або застосування договору в май-

бутньому). Замість останнього, наприклад, сторони зафіксували, що вони «будуть проводити консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань» [4]. Не хочеться навіть критикувати зазначену фразу та аналізувати смислове навантаження, що вона містить.

Тепер розглянемо, що з вищевказаного містить міжнародний договір під назвою «Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї»? Нічого доброго.

Хтось, можливо, заперечить, що Меморандум є міжнародним договором. Але відповідно до п. 1(а) ст. 2 Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. поняття «*оговір*» означає міжнародну угоду, укладену між державами у письмовій формі, на основі міжнародного права, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, у двох чи кількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [5, с. 70.]. Оскільки Конвенція 1969 р. розповсюджується тільки на угоди, укладені державами і лише письмово, то дане визначення поняття «міжнародний договір» має так би мовити цільове значення. Схоже визначення *mutatis mutandis* (з урахуванням відповідних відмінностей) міститься і у Віденській конвенції про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями 1986 р. [6]. Фактично ж міжнародний договір – це угода, що укладається між суб'єктами міжнародного права, які мають право на нормотворення, незалежно від його форми і найменування і відповідає нормам міжнародного права. Відмінністю будь-якого міжнародного договору є фіксація в ньому правил поведінки суб'єктів міжнародного права і надання останнім юридично обов'язкового характеру [2 с. 118].

Укладання міжнародного договору – це складний, триваючий в часі процес, який складається з низки взаємопов'язаних стадій. В радянській науці міжнародного права широке розповсюдження отримала розроблена відомим юристом-міжнародником професором Г. І. Тункіним концепція узгодження воль, що лежить в основі права міжнародних договорів [7, с. 54 – 58].

Її прихильники вважають, що процес створення норм міжнародного права може бути теоретично розчленований на дві стадії: 1) узгодження воль держав щодо змісту правила поведінки; 2) узгодження воль щодо визнання цього правила як юридично обов'язкового.

Австрійський юрист Ф. Ліст свого часу також писав про те, що міжнародний договір є «згода воль, що відбулася між двома або декількома державами щодо державних верховних прав» [8, с. 214 – 215]. Цю ж точку зору розділяли Ф. Ф. Мартенс і Д. Анцилотті. Останній, зокрема, відзначав: «Двосторонній юридичний акт в міжнародному праві є будь-яким узгодженням воль двох або декількох суб'єктів...» [9, с. 307].

Стосовно міжнародного права державна воля — це свідомо цілеспрямованість держави на виконання певних дій. У зв'язку з цим виникає питання, а чи можна погоджувати свідому цілеспрямованість держав або інших суб'єктів міжнародного права? Ні, не можна, бо через свої об'єктивні властивості воля одного суб'єкта не може узгоджуватися, співпадати, зливатися з волею іншого (інших) суб'єктів. Тому погоджуємося з українським юристом-міжнародником професором В. А. Василенком, який пише: «В реальній дійсності процес міжнародного нормотворення, хоча і здійснюється за допомогою вольових зусиль взаємодіючих держав, є узгодженням не їх волі, а їх позицій. Воля і позиція держави пов'язані між собою, але не тотожні. Позиція держави — це вироблена нею установка щодо вирішення певних міжнародних проблем, обумовлена її потребами, інтересами і метою. При виробленні своєї позиції держава враховує потреби, інтереси і мету інших суб'єктів міжнародного права. В процесі міжнародного нормотворення держави та інші суб'єкти міжнародного права погоджують саме свої позиції щодо питання, що представляє взаємний інтерес, і досягають якогось компромісу, що і втілюється кінцем кінцем в тексті міжнародного договору. А воля держави при цьому виявляється в її свідомій цілеспрямованості виробити свою позицію і погодити її з іншими суб'єктами міжнародного права з метою досягнення взаємовигідного результату [10, с. 138]. На жаль, текст Меморандуму навряд чи містить волю народу України та передбачає досягнення взаємовигідного результату.

Відповідно до тексту Меморандуму, Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ поважати незалежність і суверенітет та існуючі кордони України; підтверджують їх зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності; підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ 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 та підтверджують їх зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї. Тобто фактично, контрагенти України підтвердили свої зобов'язання за іншими міжнародними договорами, не взявши

на себе жодних об'єктивних зобов'язань у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Навіть виникає здивування у настільки формальному відношенні сторін, а особливо України до міжнародної угоди, що регулює настільки важливі питання. Пропонуємо для прикладу проаналізувати передостанній, 5-й пункт Меморандуму, згідно з яким сторони підтверджують щодо України їх зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти *будь-якої* (вид. автором — К. В.) держави-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, 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 [4]. Як бачимо, сторони зобов'язались щодо України їх зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти будь-якої держави-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Цікаво, президент Кучма сам читав, що він підписує 5 грудня 1994 р.

Але у зв'язку із таким підписанням і подальшим набранням чинності Меморандуму також виникають питання. Так, відповідно до п. 25 ч. 3 ст. 97 Конституції України, чинної на момент підписання Будапештського меморандуму у 1994 р., «До виключного відання Верховної Ради України належить: ратифікація і денонсація міжнародних договорів України. А президент України згідно з п. 8 ст. 114-5 зазначеного закону, «веде переговори і підписує міждержавні та міжнародні договори України, які набирають чинності після ратифікації Верховною Радою України» [11]. Таким чином, міжнародний договір України під назвою «Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї» від 1994 р. повинен був бути ратифікований спочатку Верховною Радою України, а тільки потім набрати чинності і виконуватись. І хоча після основного тексту Меморандуму міститься окремий рядок, в якому написано: «Цей меморандум набуває чинності з моменту підписання», вважаємо погодження з таким текстом Меморандуму та його підписання, невнесення зазначеного документу на ратифікацію до Верховної Ради України та виконання нератифікованого у порядку, передбаченому Конституцією України міжнародного договору, що завдало істотної шкоди економіці, обороноздатності та територіальної цілісності України є зловживанням посадовим становищем з боку Президента України.

Але треба визнати, що забезпечення міцного миру й безпеки неможливо без вжиття дієвих заходів по роззброєнню й обмеженню озброєнь. Україна на справі довела відданість ідеї глобального ядерного роззброєння і уміння виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання.

Література

1. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї» Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/831-18>
2. Тимченко Л. Д. Міжнародне право : підручник / Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. — К. : Знання, 2012. — 631 с.
3. Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96\\_%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%96%D1%97](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%96%D1%97)
4. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_158](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_158)
5. Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. — М. : Юрид. лит., 1982. — 856 с.
6. Віденська конвенція про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_a04](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_a04)
7. Международное право / под. ред. Г. И. Тункина. — М. : Юрид. лит., 1994. — 478 с.
8. Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / Ф. Лист. — Юрьев, 1912. — 230 с.
9. Анцилотти Д. Курс международного права. Т. 1 : Введение — общая теория / под ред. Д. Б. Левина; пер. А. Л. Саккетти, Э. М. Фабрикова. — М. : Инстр. Лит., 1961. — 457 с.
10. Василенко В. А. Основы теории международного права / В. А. Василенко. — К. : Вища шк., 1988. — 219 с.
11. Конституція України / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09/page2?text=%E4%EE%E3%EE%E2%EE%F0>
12. Тункин Г. И. Теория международного права / Г. И. Тункин. — М., 1970. — 481 с.
13. Международное право / под. ред. Г. И. Тункина. — М. : Юрид. лит., 1994. — 478 с.