
Міжнародне право та право ЄС

УДК 340 (340.12+340.15+341)

DOI 10.33244/2617-4154.2(11).2023.150-156

Т. О. Дідич*д-р юрид. наук, професор,
Київський національний
університет імені Тараса Шевченка
e-mail: tarasdid@ukr.net***ORCID ID 0000-0002-2442-8138;****А. Є. Шевченко***д-р юрид. наук, професор,
заслужений юрист України,
Державний податковий університет
e-mail: shevchenko2757@ukr.net***ORCID ID 0000-0003-2663-9892**

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ БУДАПЕШТСЬКОГО МЕМОРАНДУМУ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ

У науковій статті досліджується питання Будапештського меморандуму, його юридична сутність і значення, аналізуються його основні частини. Офіційною назвою є «Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до договору про нерозповсюдження ядерної зброї». 5 грудня 1994 року для більшості пересічних громадян до 24 лютого 2022 року ця дата нічого не означала й у більшості випадків її не знали. Проте введення воєнного стану, обстріли, окупація, бомбардування мирних жителів, знищення житла, благаання України як держави про допомогу небайдужих держав, а головне чути погрози у свій бік про можливе застосування у цій війні ще й ядерної зброї стали причиною підняття питання не одного десятиліття давності, коли Україна успадкувавши третій у світі ядерний потенціал, віддала його на користь сьогоднішньої держави-терориста, від якої загинуло сотні тисяч людей, а кількість безвісти зниклих не визначено й донині. Будапештський меморандум не було ратифіковано жодною стороною, що з юридичної точки зору не може вважатися таким, що вступив у дію та містить у собі настання прав і обов'язків. Хоча український бік наголошував на необхідності ратифікації, проте опозиція США та Росії відмовлялася від юридичної обов'язковості цього документа. Навіть якщо і знайти правове значення Будапештського меморандуму, але гарантії безпеки, які мали б відображати уявлення про те, що зовнішні гарантії повинні забезпечувати безпечно та комфортно існування на практиці, з одного боку, можна свідчити, що Велика Британія та США не порушили його частини, на відміну від Росії, проте, з іншого

боку, ослабивши Україну у такий спосіб, припускаємо, що було створено підстави до її територіального вторгнення.

Ключові слова: Україна, Угорщина, зовнішні функції, порівняльно-правовий аналіз, міжнародно-правове утвердження.

Мета. Основною метою наукової статті є здійснення аналізу положень Будапештського меморандуму крізь призму їх порівняльно-правового аналізу.

Постановка проблеми. Вислів «гарантії безпеки» сьогодні відображає глибоко вкорінене в Україні уявлення про те, що зовнішні сили повинні забезпечити її безпечне й комфортне існування. Однак, кинувши погляд назад, із прикрістю усвідомлюється, що Захід, визнавши незалежність, дав Україні надію, але нічого не гарантував, і гарантувати допоки не планує. За своє ядерне роззброєння Україна отримала близьку до максимальної в тих умовах компенсацію, і одним з її складників був Будапештський меморандум, що містив зобов'язання перед Україною, проте які важко назвати гарантіями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході написання цієї наукової статті були використані праці К. Коваль, Ж. Завальної, О. Їжака, Б. Тарасюка, М. Оліярника, а також національні та міжнародні законодавчі акти.

Виклад основного матеріалу. Методологія наукового пізнання – специфічне та багатоаспектне явище. Філософська методологія поєднує всі загальнонаукові способи в три великі групи. До першої належать: спостереження, порівняння. До другої: ідеалізація. До третьої: аналіз і синтез, індукція та дедукція, абстрагування та моделювання. У статті нами широко використовуються усі три групи методів.

5 грудня 1994 року для більшості пересічних громадян до 24 лютого 2022 року ця дата нічого не означала й у більшості випадків її не знали. Проте введення воєнного стану, обстріли, окупація, бомбардування мирних жителів, знищення житла, благаання України як держави про допомогу небайдужих держав, а головне чути погрози у свій бік про можливе застосування у цій війні ще й ядерної зброї стали причиною підняття питання не одного десятка років давності, коли Україна, успадкувавши третій у світі ядерний потенціал, віддала його на користь сьогодношньої держави-терориста, від якої загинуло сотні тисяч людей, а кількість безвісти зниклих не визначено й донині.

У контексті зовнішніх функцій держави не можна обійти Будапештський меморандум, який відіграв свою роль у формуванні зовнішньополітичної діяльності України. Офіційною назвою так званого Будапештського меморандуму є «Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до договору про нерозповсюдження ядерної зброї», учасниками якого виступило 4 держави, три з яких є не просто учасниками, а гарантами дотримання виконання його положень: Україна, росія, США, Велика Британія. Аналізуючи цей історичний документ, який змінив хід усієї України, варто зазначити його коло охоплюваності питань, він складається з невеликих шести абзаців: перший стосується питання незалежності кордонів та суверенності; другий – підтвердження держав-гарантів у їх зобов'язанні утримуватися від загроз силового використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, а

головне, що ніяка їх зброя ніколи не матиме місце використання проти України, виключно з цілей оборони; третій присвячено питанню утримуватися від економічного тиску для підкорення своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким шляхом отримати переваги; четвертий підтверджує зобов'язання гарантів домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як державі, що не володіє ядерною зброєю, у випадку акту агресії або факту погрози використання ядерної зброї; п'ятий присвячений частині підтвердження зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти держав, що її не мають, крім випадків нападу на них самих, їх території, території їх союзників з боку держави, що володіє ядерною зброєю; шостий, на нашу думку, є визначальним, адже на випадок застосування цих протокольних зобов'язань виникає логічне питання: який буде алгоритм дій – аналізований документ дає нам відповідь – будуть проводитися консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої виникатиме питання виконання цих зобов'язань [1]. Отже, можемо припустити, що держави, які виступили так званими гарантами, ніяк не ризикували, підписуючи, здавалося такого рівня питань, міжнародний документ, адже проведення консультацій, як можемо вбачати, не означає застосовувати усі можливі в рамках міжнародного права засоби на допомогу державі-жертві в протистоянні агресору. Консультації – це, на нашу думку, фаза пасивної допомоги, яка у часи воєнного стану, наприклад, є не просто не дієвою, а, наголошуючи юридичною мовою, є удаваною.

Отже, доречно розглянути юридичну сутність та значення меморандуму. Так, К. Коваль зазначає меморандум як документ, який «засвідчує наміри сторін, позиції держав (якщо розглядаємо Меморандум як дипломатичний документ), аналіз окремих положень, інформація, яка надається інвесторам (у випадку інвестиційного Меморандуму). Тобто меморандум – це не той документ, який має юридичну силу як договір або угода та юридичні наслідки у разі невиконання окремих положень документа» [2].

Маємо наголосити, що Будапештський меморандум не було ратифіковано жодною стороною, що з юридичної точки зору не може вважатися таким, що вступив у дію та містить у собі настання прав і обов'язків. К. Коваль порівняла його з поширеним у дипломатії комюніке, тобто це документ, який підписується сторонами після проведення переговорів або зустрічі, просто для фіксації міждержавної зустрічі, а не демонстрації домовленостей або виникаючих між державами обов'язків. Меморандум зазвичай інша річ як дипломатичний термін, але теж не договір і не угода [2].

У продовженні наукового обґрунтування звертаємося до пояснень Б. Тарасюка, який зазначив, що «цей меморандум був зареєстрований у належний спосіб в ООН відповідно до статті 102 Статуту ООН. Як міжнародний договір, він не втрачав і не втрачає своєї юридичної сили. Будь-який чинний міжнародний договір, а меморандум є чинним міжнародним договором, – підлягає виконанню його сторонами. Отже, немає ніяких підстав ставити під сумнів юридичну природу меморандуму» [3]. Насамперед звертається увага на факт, що під меморандумом трактується поняття договору, хоча це не відповідає дійсності. Заради справедливості нам варто звернути увагу на те, що, наприклад, автор Ж. Завальна свідчить з огляду на аналізи чинних на сьогодні

документів, що називають меморандумами, вони укладені на добровільній основі з фіксацією волі сторін, які беруть участь у цих відносинах. Беручи до уваги відсутність імперативних приписів у положеннях та у призначенні, можна розглядати його як форму договірною регулювання відносин [4, с. 53]. Тобто автор припускає, що меморандум є формою договірних відносин, проте на протипагу Б. Тарасюка не свідчить, що це безпосередньо договір. Більше того, Ж. Завальна згадує Віденську конвенцію, яка свого часу не дає нам чіткого тлумачення міжнародних угод, а саме які юридичні, а які ні. Проте меморандум досить часто використовується на політичному чи моральному рівнях, але для того, щоб він мав юридичну силу, необхідна його ратифікація сторонами учасниками. В іншому випадку меморандум не породжує юридичних наслідків його недотримання. Меморандум може мати місце на передоговірному етапі чи бути продовженням укладених угод їх конкретизації чи уточнення [4, с. 55].

Б. Тарасюк також згадує, що український бік наголошував на необхідності ратифікації, проте опозиція США та росії відмовлялася від юридичної обов'язковості цього документа [3]. На нашу думку, виникає логічне запитання: чому умови ставили саме так звані гарантії, по суті, відбувалася ліквідація потенціалу могутності, умови мала ставити держава, яку «очищують» для того, щоб не мати в подальшому проблем з безпековим сектором. Чому за досить невігідних умов цей процес не припинився, як свого часу вчинив В. Янукович з питанням євроінтеграції, коли шлях було пройдено, залишалася практично церемонія посвяти, проте сталася відмова від колись заданого курсу, як пріоритетного. Те саме повинно було мати місце і в питанні ядерної зброї: навіть підписувати документ, який не має ніякого значення, за виключенням протокольного, і нищити себе як могутню державу на старті. Питання незалежності було важким для України, отримавши її 1991 року, ми мали курс не на розвиток, а навпаки. Відносини з росією ніколи не були дружніми, беручи період як до 1991 року, так і після, завжди мало місце тривоги, і віддавши на її користь третій у світі потенціал, аналізований меморандум можемо назвати договором купівлі-продаж на надто невігідних умовах з удаваністю правочину.

У продовженні Б. Тарасюка досить необґрунтованим був вислів, що «хоч документ і не передбачав ратифікації, проте рівень його підписантів три президента й один прем'єр-міністр був уже значним» [3]. Проте деяке значення має рівень підписантів, коли відбувалося знищення могутності у зародку, і український президент Л. Кучма це допустив. Питання ядерної зброї та як Україна її буде використовувати піднімалося ще за часів і Л. Кравчука, однак визначальну роль відводиться саме Л. Кучмі, який однозначно міг відмовитися або хоча б підписувати на реальних гарантіях, і у випадку загострення ситуації очікувати на активну фазу допомоги, а не консультування. Більше того, звертаючи увагу і на переклади цього документа, а саме назву, звертаємо увагу і на те, що в англійській версії документа має місце не «гарантії», а «assurances», що в перекладі означає «запевнення» [5]. Насправді гарантіями це важко назвати, найімовірніше, як вдало пише О. Їжак, – зобов'язаннями. Згадуючи Віденську конвенцію, О. Їжак зазначає в питанні правового значення на протипагу вищезазначеним

авторам, що «будь-яка підписана державами, відповідно до міжнародного права, угода є договором, незалежно від назви (стаття 2, пункт «а»). З погляду міжнародного права Будапештський меморандум – це договір, незалежно від назви «меморандум» і кваліфікації його предмета як «запевнення» в англійській версії документа. Навіть якби документ називався «меморандумом про взаєморозуміння», а його предметом були «обіцянки», то, будучи підписаним так, як він був підписаний, він однаково залишився б міжнародним договором» [6; 7].

Отже, варто зазначити що, якщо знайти правове значення Будапештського меморандуму, то гарантії безпеки, які мали б відображати уявлення про те, що зовнішні гарантії повинні забезпечувати безпечно та комфортно існування на практиці, з одного боку, Велика Британія та США не порушили його частини, на відміну від росії, проте, з іншого боку, ослабивши Україну, припускаємо, що було створено підстави до її територіального вторгнення.

Як свідчить О. Їжак, є важливий аспект питання про гарантії, що виходить за рамки Будапештського меморандуму. США, Велика Британія, Німеччина, інші впливові країни давали численні сигнали й обіцянки Україні, що реформи за західними моделями і відкритість щодо Заходу є досить надійними гарантіями безпеки та національного успіху. Виявилось, що це не так. Тепер Україна чує, що реформи потрібні їй самій, а країни, які є взірцями цих реформ, не мають перед нею невиконаних зобов'язань. Юридично це так, але морально – ні. Восени 2017 року в Атлантичній раді США, впливовому аналітичному центрі відбулися дискусії про надання Україні зброї для захисту на той час від російської агресії. Переважала думка, що хоча Будапештський меморандум не зобов'язує США надавати Україні військову та військово-технічну допомогу, він накладає певні моральні зобов'язання. Моральні зобов'язання не були кодифіковані в Будапештському меморандумі. Проте вони сприяли отриманню Україною помітної американської та західної військової допомоги.

Навіть порівняно з її державою-сусідом Угорщиною, яка звикла діяти виключно у власних інтересах, Україна такою практикою похизуватися не може, вона завжди має від когось залежати, таким вправним маневрам, як її сусід, керівництво України так і не навчилася. Прикладом такого напряму може послугувати активна фаза застосування права вето Угорщиною в питанні застосування санкцій проти росії. Як доречно пише М. Оліярник, Угорщина в питанні санкцій виступає гальмом Європарламенту [8]. Виникає питання, що це дає Угорщині, чи такими діями вона, будучи країною ЄС, надає нотки солідарності росії, чи ні. Угорщина звикла діяти у своїх інтересах там, де можна отримати користь, вона її бажає отримати повним розміром. Те саме й у питанні накладення санкцій, як зазначає М. Оліярник, процес ухвалення рішень у Європейському Союзі передбачає одностайності усіх його членів, саме це дає певним країнам, як Угорщина, блокувати не лише не вигідні їм законодавчі ініціативи, але в обмін виторговувати для себе чимало поступок [8].

Висновки. Важливий аспект питання про гарантії, що виходить за рамки Будапештського меморандуму, є те, що США, Велика Британія, Німеччина, інші впливові країни давали численні сигнали й обіцянки Україні, що реформи за західними

моделями і відкритість щодо Заходу є досить надійними гарантіями безпеки та національного успіху. Виявилось, що це не так. Тепер Україна відчуває, що реформи потрібні їй самій, а країни, які є взірцями цих реформ, не мають перед нею невиконаних зобов'язань. Юридично це так, але морально – ні. Отже, навіть якщо і знайти правове пояснення та значення Будапештського меморандуму, то на практиці гарантії безпеки, які мали б відображати уявлення про те, що зовнішні гаранти повинні забезпечувати безпечне та комфортне існування, з одного боку, варто зазначити, що Велика Британія та США не порушили його частини, на відміну від росії, проте, з іншого боку, ослабивши Україну, припускаємо, що було створено підстави до її територіального вторгнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Договір про неросповсюдження ядерної зброї від 16.11.1994 № 995_098. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_098#Text
2. Коваль К. Про меморандуми. URL : <https://blog.liga.net/user/ekoval/article/24351> (дата звернення: 21.01.2023).
3. Тарасюк Б. Ставити під сумнів юридичну природу Будапештського меморандуму немає підстав. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3122450-staviti-pid-sumniv-uridicnu-prirodu-budapestskogo-memorandumu-nemaie-pidstav-tarasuk.html> (дата звернення: 21.01.2023).
4. Завальна Ж. Договір чи Меморандум: бути чи здаватись? Суми, 2015. С. 52–57.
5. Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. URL : <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf> (дата звернення: 21.01.2023).
6. Їжак О. Будапештський меморандум: угода про вічні цінності. URL : <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/budapeshtskiy-memorandum-ugoda-pro-vichni-cinnosti> (дата звернення: 21.01.2023).
7. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 14.04.1986 № 995_118. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text
8. Оліярник М. У ЄС придумали, як позбавити Угорщину Росії. URL : <https://zaborona.com/u-yes-prydumaly-yak-pozbavyty-ugorshhynu-rosiyi/>. (дата звернення: 21.01.2023).

REFERENCES

1. Dohovir pro nerospovsiudzhennia yadernoi zbroi vid 16.11.1994 № 995_098. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_098#Text
2. Koval K. Pro memorandum. URL : <https://blog.liga.net/user/ekoval/article/24351> (data zvernennia: 21.01.2023).
3. Tarasiuk B. Stavtyu pid sumniv yurydychnu pryrodu Budapeshtskoho memorandumu nemaie pidstav. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3122450-staviti-pid-sumniv-uridicnu-prirodu-budapestskogo-memorandumu-nemaie-pidstav-tarasuk.html> (data zvernennia: 21.01.2023).

uridicnu-prirodu-budapestskogo-memorandumu-nemae-pidstav-tarasuk.html (data zvernennia: 21.01.2023).

4. Zavalna Zh. (2015). Dohovir chy Memorandum: buty chy zdavaty? Sumy. S. 52–57.
5. Memorandum on security assurances in connection with Ukraines accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. URL : <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf> (data zvernennia: 21.01.2023).
6. Yizhak O. Budapeshtskiy memorandum: uhoda pro vichni tsinnosti. URL : <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/budapeshtskiy-memorandum-ugoda-pro-vichni-cinnosti> (data zvernennia: 21.01.2023).
7. Videnska konventsiiia pro pravo mizhnarodnykh dohovoriv vid 14.04.1986 № 995_118. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text
8. Oliiarnyk M. U YeS prydualy, yak pozbavyty Uhorshchynu Rosii. URL : <https://zaborona.com/u-yes-prydualy-yak-pozbavyty-ugorshchynu-rosiyi/> (data zvernennia: 21.01.2023).

T. Didych, A. Shevchenko. Comparative legal analysis of the norm of Budapest Memorandum and its significance

This scientific article examines the issue of the Budapest Memorandum. Its legal essence and meaning are analyzed in its main parts. The official name of which is "Memorandum on security guarantees in connection with the accession of Ukraine to the treaty on the non-proliferation of nuclear weapons. December 5, 1994, for most ordinary citizens until February 24, 2022, this date meant nothing and in most cases was unknown. However, the introduction of martial law, shelling, occupation, bombing of civilians, destruction of housing, Ukraine's pleas as a state for help from indifferent states, and most importantly hearing threats to itself about the possible use of nuclear weapons in this war have caused the issue to be raised for more than a dozen years long ago, when Ukraine, having inherited the third nuclear potential in the world, gave it to today's terrorist state, which killed hundreds of thousands of people, and the number of missing people is still unknown. The Budapest Memorandum has not been ratified by any party, which from a legal point of view cannot be considered to have entered into force and contains the onset of rights and obligations. Although the Ukrainian side emphasized the need for ratification, the opposition of the United States and Russia refused to make this document legally binding. Even if we find the legal meaning of the Budapest Memorandum, but the security guarantees, which should reflect the idea that external guarantors should ensure a safe and comfortable existence in practice, on the one hand, it can be said that Great Britain and the United States have not violated its parts, on the one hand unlike Russia, however, on the other hand, by weakening Ukraine in this way, we assume that the grounds for its territorial invasion were created.

Keywords: *Ukraine, Hungary, external functions, comparative legal analysis, international legal approval.*

Стаття надійшла до редколегії 6 березня 2023 року

*Дідич Т. О., Шевченко А. Є. Порівняльно-правовий аналіз положень
Будапештського меморандуму та його значення*