

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.3.52>

## БУДАПЕШТСЬКИЙ МЕМОРАНДУМ: УРОКИ ТА НЕВИКОНАНІ ОЧІКУВАННЯ НА ШЛЯХУ УКРАЇНИ ДО ВСТУПУ В НАТО

**Гомонай В.В.,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

### **Гомонай В.В. Будапештський меморандум: уроки та невиконані очікування на шляху України до вступу в НАТО.**

Будапештський меморандум для України (офіційна назва – Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї) був результатом переговорів про розпорядження ядерною зброєю Радянського Союзу. Коли Радянський Союз розпався в 1991 році, його ядерна зброя була розгорнута або зберігалася на території чотирьох з п'ятнадцяти держав-спадкоємців: Білорусі, Казахстану, Росії та України. Це підняло важливі питання щодо безпеки та захисту, а також командування та управління; а Москва і Вашингтон погодилися, що Росія має бути єдиним ядерним наступником Радянського Союзу. Сполучені Штати визнали, що їм доведеться запропонувати гарантії безпеки Білорусі, Казахстану та Україні, щоб переконати їх передати ядерну зброю радянського виробництва на їхній території до Росії та приєднатися до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї як держави, які не володіють ядерною зброєю. У координації з Лондоном і Москвою Вашингтон склав пакет гарантій безпеки. Ці запевнення були викладені в Будапештських меморандумах щодо Білорусі, Казахстану та України. Франція та Китай – інші визнані Договором про нерозповсюдження ядерної зброї держави, що володіють ядерною зброєю — запропонували власні гарантії в односторонньому порядку.

Будапештський меморандум щодо України підтвердив зобов'язання поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України (відповідно до Гельсінського Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ) 1975 р.); утримуватися від погрози силою чи її застосування проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, а також від будь-якого застосування зброї проти України, за винятком випадків самооборони чи іншим чином відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй; і утримуватися від економічного примусу проти України відповідно до Заключного акту НБСЄ. Меморандум також повторив позитивні та негативні гарантії безпеки, надані всім неядерним державам-учасникам ДНЯЗ.

Дана наукова стаття присвячена вивченню значення Будапештського меморандуму для України та його впливу на можливість приєднання країни до НАТО. Досліджується історичний контекст укладення меморандуму, визначаються ключові зобов'язання та аналізуються наслідки їх порушення. Особлива увага приділяється аналізу сучасної безпекової ситуації в Україні, зокрема внаслідок анексії Криму та повномасштабного вторгнення РФ на територію України. У статті розглядаються перспективи членства України в НАТО та пропонуються шляхи вирішення невиконаних очікувань та відновлення довіри міжнародного співтовариства до зобов'язань, узятих у рамках меморандуму.

**Ключові слова:** забезпечення безпеки України, Будапештський меморандум, повномасштабне вторгнення РФ на територію України, НАТО, денуклеаризація, ядерна зброя, збройний конфлікт, воєнний стан, зобов'язання підписантів Будапештського меморандуму.

### **Homonai V.V. The Budapest memorandum: lessons and unfulfilled expectations on Ukraine's path to joining NATO.**

The Budapest Memorandum for Ukraine (the official name is the Memorandum on Security Guarantees in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear

Weapons) was the result of negotiations on the disposal of the Soviet Union's nuclear weapons. When the Soviet Union collapsed in 1991, its nuclear weapons were deployed or stored in four of the fifteen successor states: Belarus, Kazakhstan, Russia, and Ukraine. This raised important questions of security and protection, as well as command and control; and Moscow and Washington agreed that Russia should be the sole nuclear successor to the Soviet Union. The United States recognized that it would have to offer security guarantees to Belarus, Kazakhstan, and Ukraine to persuade them to hand over their Soviet-made nuclear weapons to Russia and join the NPT as non-nuclear-weapon states. In coordination with London and Moscow, Washington drew up a package of security guarantees. These assurances were set out in the Budapest memorandums regarding Belarus, Kazakhstan and Ukraine. France and China – the other nuclear-weapon states recognized by the NPT—have offered their own guarantees unilaterally.

The Budapest Memorandum on Ukraine confirmed the obligation to respect the independence, sovereignty and existing borders of Ukraine (according to the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) of 1975); to refrain from the threat of force or its use against the territorial integrity or political independence of Ukraine, as well as from any use of weapons against Ukraine, except in cases of self-defense or otherwise in accordance with the Charter of the United Nations; and refrain from economic coercion against Ukraine in accordance with the Final Act of the CSCE. The memorandum also reiterated the positive and negative security guarantees provided to all non-nuclear-weapon state parties to the NPT.

This scientific article is devoted to the study of the significance of the Budapest Memorandum for Ukraine and its influence on the possibility of the country joining NATO. The historical context of the conclusion of the memorandum is studied, the key obligations are determined and the consequences of their violation are analyzed. Special attention is paid to the analysis of the current security situation in Ukraine, in particular due to the annexation of Crimea and the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine. The article examines the prospects of Ukraine's membership in NATO and suggests ways to resolve unfulfilled expectations and restore the international community's trust in the commitments made within the framework of the memorandum.

**Key words:** security of Ukraine, Budapest Memorandum, full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine, NATO, denuclearization, nuclear weapons, armed conflict, martial law, obligations of the signatories of the Budapest Memorandum.

**Постановка проблеми.** У 1991 році в результаті розпаду Радянського Союзу Україна успадкувала третій у світі ядерний арсенал. До середини 1996 року всі ядерні боєприпаси були передані з України до Росії для демонтажу, а до 2001 року всі пускові шахти були виведені з експлуатації. Разом із тим, шлях України до денуклеаризації був далеко не безперешкодним. Ще будучи радянською республікою, Україна проголосила свій намір стати без'ядерною державою у своїй Декларації про державний суверенітет [1].

**Мета наукового дослідження** полягає у ретельному аналізі Будапештського меморандуму та його впливу на Україну в контексті її шляху до вступу в НАТО.

**Стан опрацювання проблематики.** Теоретико-методологічну основу даного наукового дослідження становлять праці видатних вітчизняних та закордонних вчених, серед яких, зокрема, варто зазначити: М.О. Баймуратова, Ю.Г. Барабаша, О.В. Батанова, Ю.Г. Барабаша, Д.М. Белова, Ю.М. Бисаги, О.П. Васильченко, Л.К. Воронової, Л.М. Дешко, І.В. Дробуш, В.С. Коваль, В.П. Колісника, А.Р. Крусян, О.В. Марцеляка, Н.В. Мішиної, О.Я. Рогача, М.В. Савчина, О.В. Скрипнюка, Т.М. Слінько, О.В. Совгирі, Н.В. Стецюк, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповала, С.В. Шевчука, Ю.С. Шемшученка та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Невдовзі після здобуття незалежності в серпні 1991 року Україна зайняла більш обережний підхід до своєї ядерної спадщини. Стурбована монополією Росії на ядерну зброю на пострадянському просторі, що сприятиме її відродженню як домінуючої сили в регіоні, Україна прагнула переосмислити свої відносини з Москвою як рівноправні, претендуючи на правонаступництво Радянського Союзу нарівні з Росією. Це включало претензію на право власності на всі колишні радянські матеріальні та технічні ресурси на території України, включно зі зброєю. Хоча Україна дотримувалася свого зобов'язання стати без'ядерною в майбутньому, вона віддала перевагу поступовій денуклеаризації через договори з іншими ядерними державами. І якщо, деякі політико-правові сили у Вашингтоні були схильні підтримувати ідею ядерної Укра-

їни, держсекретар США Джеймс Бейкер дотримувався твердої думки, що тільки Росія повинна стати наступником Радянського Союзу як ядерної держави, щоб не допустити перетворення Радянського Союзу на «Югославію з ядерним озброєнням» [2].

Проте, США були відкриті до можливості того, що радянська ядерна зброя залишиться під «безпечним, відповідальним і надійним контролем єдиної унітарної влади» на основі колективного прийняття рішень, але виключали можливість незалежного контролю. Об'єднане стратегічне командування (ОСК) було створено як такий єдиний орган у грудні 1991 року під егідою новоствореної Співдружності Незалежних Держав (СНД). Проте невдовзі (ОСК) виявилось непрацездатним: серія інцидентів щодо контролю та підпорядкування стратегічних сил призвела до того, що президент України Леонід Кравчук у 1992 році встановив «адміністративний контроль» над стратегічними озброєннями України [3].

У травні 1992 року США, Росія, Україна, а також Казахстан і Білорусь, які також успадкували радянську ядерну зброю, підписали протокол, згідно з яким останні три країни є учасницями Договору про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь СРСР-США (СНО-1) [4]. Однак, щоб приєднання до СНО-1 не тлумачилося як зобов'язання скоротити, а не ліквідувати ядерні арсенали, стаття 5 документу, що став відомий як Лісабонський протокол, зобов'язувала неросійські республіки приєднатися до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї [5] як держав, які не володіють ядерною зброєю, у найкоротший термін [6]. В окремому листі до Президента США Дж. Буша, Президент України Л. Кравчук підтвердив рішучість України демонтувати всю стратегічну ядерну зброю, «беручи до уваги її національну безпеку» [7].

Першим документом, у якому США висвітлили проблеми безпеки України, був лист Буша до Кравчука від 23 червня 1992 року. Вітаючи Лісабонський протокол як «історичне досягнення», яке допоможе Україні зменшити «тягар» радянської ядерної спадщини, Буш окреслив чотири способи вирішення проблем безпеки України:

- *по-перше*, Буш офіційно підтвердив зобов'язання Сполучених Штатів перед усіма неядерними державами-учасницями Договору про нерозповсюдження ядерної зброї: вони домагатимуться негайних дій у Раді Безпеки ООН для надання допомоги, якщо Україна стане «об'єктом» агресії;
- *по-друге*, Буш закликав Україну повірити в нову систему колективної безпеки Європи, беручи участь у Нараді з безпеки та співробітництва в Європі, Раді північноатлантичного співробітництва та ООН, чий принцип непорушності кордонів полягає у «забезпеченні безпеки всіх держав»;
- *по-третє*, Буш підкреслив важливість демократичних політичних перетворень, економічних реформ та інвестицій як гарантії безпеки України;
- *по-четверте*, Президент США запропонував допомогу штатів у розвитку збройних сил України, розмір, оснащення та доктрина яких сприяють безпеці України та стабільності в регіоні [8].

Україна наполягала на тому, щоб ці зобов'язання щодо безпеки були включені до документа вищого рівня — бажано за участю Росії. Після консультацій із Вашингтоном у грудні 1992 року посол США в Києві Роман Попадюк представив Міністерству закордонних справ України проект такого документа («Проект спільної заяви США та Росії щодо гарантій/запевнень безпеки для України»), що включав:

- позитивні та негативні зобов'язання щодо держав, які обрали безпрецедентний у світовій історії спосіб добровільної відмови від ядерної зброї, на надійні гарантії своєї безпеки з боку всіх ядерних держав, включаючи зобов'язання не застосовувати силу чи загрозу силою
- зобов'язання поважати суверенітет, незалежність і недоторканість кордонів України та утримуватися від економічного примусу, відповідно до Заключного акту НБСЄ;
- зобов'язання не застосовувати силу чи погрозу силою проти територіальної цілісності та політичної незалежності України відповідно до Статуту ООН [9].

Українські учасники переговорів сигналізували, що підтвердження існуючих багатосторонніх зобов'язань не є достатньою гарантією безпеки України, однак посол Роман Попадюк повідомив Міністерство закордонних справ України, що штати навряд чи візьмуть на себе більш серйозні зобов'язання. Насправді, він виявився правим і формулювання цього початкового проекту залишилося по суті незмінним у Будапештському меморандумі, підписаному двома роками пізніше.

Крім того, США відмовилися надавати гарантії безпеки або брати участь в економічному чи політичному співробітництві з Україною, доки вона не ратифікує СНО-1 і не приєднається до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї.

Тим часом, українсько-російські відносини швидко погіршувалися через поділ Чорноморського флоту та підтримку Росією кримського сепаратизму. Конфлікт у Придністров'ї та дії, подібні до резолюції російського парламенту від 21 травня 1992 року, що заднім числом визнав рішення Радянського Союзу 1954 року передати Крим Україні незаконним, посилювали українське уявлення про те, що Росія не прийме пострадянський територіальний статус-кво. У відповідь на вимоги України щодо посилення гарантій безпеки, Росія погоджувалася визнавати кордони України лише «в межах СНД», що не влаштовувало український уряд.

Наступні інтенсивні дипломатичні зусилля стали результатом Тристоронньої заяви, підписаної в Москві президентами Б. Клінтоном, Л. Кравчуком і Б. Єльциним 14 січня 1994 року. Для України значення Тристоронньої заяви було подвійним. *По-перше*, Україні вдалося отримати компенсацію за вартість високозбагаченого урану, що міститься в стратегічній і тактичній ядерній зброї, яку Україна раніше передала Росії. *По-друге*, США і Росія пообіцяли гарантії безпеки, які були менш суттєвими, ніж гарантії, які хотіла Україна, але більшими, ніж Росія раніше була готова надати. *По-третє*, Україна набула політичного значення в участі як рівноправного співрозмовника по відношенню до США та Росії [10].

А вже 16 листопада 1994 року Рада ратифікувала Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, де зазначалося, що кожна з країн-учасниць даного договору, яка має ядерну зброю, зобов'язується не передавати жодній іншій стороні ядерну зброю або будь-які інші ядерні вибухові пристрої, і не надавати жодної допомоги або сприяння у виробництві чи придбанні ядерної зброї. [5].

Нарешті, Угода про забезпечення безпеки була укладена у Будапешті 5 грудня 1994 року між Україною (представлена Л. Кучмою), Російською Федерацією (представлена Б. Єльцином), Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії (представлена Дж. Мейджором) та Сполученими Штатами Америки (представленими У. Клінтоном). Ця угода була укладена в контексті приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Варто зазначити, що Китай і Франція, як інші ядерні держави та постійні члени Ради Безпеки ООН, надали Україні подібні гарантії безпеки шляхом дипломатичних нот (підтверджено Заявою Уряду КНР від 04.12.1994 і Декларацією Франції з супровідним листом Президента Ф. Міттерана від 05.12.1994), хоча, дані країни так і не підписали Будапештський меморандум [11].

Меморандум, укладений у Будапешті, містив 6 принципових зобов'язань для Сполучених Штатів, Сполученого Королівства та Російської Федерації стосовно України, зокрема:

1. зобов'язання поважати незалежність, суверенітет України та існуючі кордони;
2. зобов'язання не використовувати загрозу силою або саму силу проти територіальної цілісності або політичної незалежності України, і гарантування, що їхня зброя ніколи не буде використана проти України, за винятком випадків самооборони або інших сценаріїв, визначених Статутом Організації Об'єднаних Націй;
3. зобов'язання в утриманні від економічного тиску, спрямованого на те, щоб залучити до своїх інтересів виконання Україною прав, які випливають з її суверенітету, з метою отримання будь-яких переваг;
4. зобов'язання, яке полягає у заклику до Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй до негайних заходів для надання допомоги Україні, яка є державою-учасницею Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та не володіє ядерною зброєю, у випадку, якщо Україна стане жертвою агресії або об'єктом загрози агресії з використанням ядерної зброї;
5. зобов'язання, яке полягає у тому, щоб утриматися від використання ядерної зброї проти будь-якої держави-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, яка сама не має ядерної зброї, за винятком ситуацій нападу на них, їхню територію або їхні підопічні території, їхні збройні сили або на їхніх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю;
6. зобов'язання, у разі виникнення ситуації, що породжує питання щодо виконання викладених вище зобов'язань, проведення консультацій Україною, Російською Федерацією, Сполученим Королівством Великої Британії та Північною Ірландією і Сполученими Штатами Америки [11].

Підписання так званого Будапештського меморандуму завершило важкі переговори, результатом яких стала згода України відмовитися від третього за величиною ядерного арсеналу у світі,

який країна успадкувала від розпаду Радянського Союзу, і передати всі ядерні боеголовки до Росії для демонтажу.

Разом із тим, повномасштабне вторгнення РФ в Україну, що відбулося 24 лютого 2022 року та понад десятилітня війна, має далекосяжні наслідки, які виходять за межі порушення міжнародного права та порушення територіальної цілісності країни. Як справедливо зазначає американський експерт з міжнародних відносин Девід Йост дії Росії послаблюють довіру до гарантій безпеки основних держав, підірвуть режим нерозповсюдження ядерної зброї та погіршать перспективи майбутнього роззброєння [12].

Рішення Путіна про повномасштабне вторгнення є прямим порушенням Будапештського меморандуму, ключового інструменту, що забезпечує суверенітет і територіальну цілісність України.

**Висновки.** Разом із тим, можна підкреслити, що акт під назвою Будапештський меморандум є тільки тінню справжніх гарантій суверенності та недоторканності України. Ніякі вимоги України не були в повній мірі задоволеними, а положення, викладені в акті є розпливчатыми та надають агресору широкий спектр дій. Цілком зрозуміло, що Путін використав і перекрутив цю двозначність на свою користь, зокрема п. 2 Будапештського меморандуму, який говорить, що «...що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, [Великобританії, США, Росії] крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй» [11]. Путін стверджував, що військові дії були здійснені відповідно до статті 51 Статуту ООН у порядку реалізації «права на самооборону» [13]. Єдина частина Будапештського меморандуму, яку Путін ще не порушив, це буквально ядерний варіант розвитку подій. Зокрема, у Меморандумі чітко підкреслюється «зобов'язання Росії не використовувати ядерну зброю проти будь-якої неядерної держави, яка є учасницею Договору про нерозповсюдження ядерної зброї» [14].

Можливо, не дивно, що деякі українські лідери та громадськість відчують себе зрадженими та вважають, що гарантії безпеки, які вони отримали в Будапештському меморандумі, не варті паперу, на якому вони написані. Останнє, може мати далекосяжні наслідки для майбутнього нерозповсюдження ядерної зброї та роззброєння. Інші, межуючі з росією держави, та навіть, держави в усьому світі – можуть почати сумніватися, чи такі гарантії є достатньо надійними для забезпечення їхньої довгострокової безпеки. Це, у свою чергу, може підірвати довіру до основних гарантій енергетичної безпеки, які раніше використовувалися як розмінна монета, щоб відмовити такі країни, як Білорусь, Казахстан та Україна, від володіння ядерною зброєю.

Цей досвід також може змінити риторику навколо нерозповсюдження ядерної зброї, яка наразі розглядає держави, які прагнуть отримати ядерну зброю, як «міжнародних ізгоїв». З огляду на досвід України, прагнення мати ядерну зброю для захисту свого суверенітету та незалежності можна вважати «*легітимною*» метою.

Імідж України, яку атакувала росія, незважаючи на її гарантії безпеки, і яка в основному залишилася на розклад долі в цьому конфлікті, може викликати відновлення інтересу до ядерної зброї. Деякі аргументи стосовно цього факту вже почали з'являтися, наприклад, у Японії, де колишній прем'єр-міністр Сіндзо Абе стверджував, що «Японія повинна порушити давнє табу та провести активні дебати щодо ядерної зброї, включаючи можливу програму «спільного використання ядерної зброї» [15]. Проте, на нашу думку, такий розвиток подій був би небезпечним не тільки тому, що він послаблює режим нерозповсюдження ядерної зброї, але й міг би призвести до збільшення ймовірності ядерної війни, якої можна уникнути.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990 р. № 31. Ст. 429.
2. Budjeryn M. The Breach: Ukraine's Territorial Integrity and the Budapest Memorandum. *Nuclear Proliferation International History Project*. № 3. 2014. Р. 1–6.
3. Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України: Указ Президента України від 05.04.1992 р. № 209.
4. Договір між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1991 року від 31.07.1991 р. № 840\_050. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2004 р. № 4. Ст. 58.

5. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року. № 995\_098. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2004 р. № 4. Ст. 1033.
6. Протокол до Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 23.05.1992 р. № 998\_070. *Офіційний вісник України*. 2007 р. № 1. Ст. 58.
7. Letter of President L. Kravchuk to President G. Bush. 1992, Fond 5233. *Central State Archive of Ukraine*.
8. Letter from President George H. W. Bush to President Leonid Kravchuk via Privacy Channels. December 4, 1992. *National security archive*. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/23653-letter-president-george-h-w-bush-president-leonid-kravchuk-privacy-channels-december>.
9. Draft Joint US-Russia Statement Regarding Security Guarantees/Assurances for Ukraine. 1992. URL: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/draft-joint-us-russia-statement-regarding-security-guaranteesassurances-ukraine>.
10. Тристороння заява Президентів України, США та Росії від 14.01.1994 року. № 998\_300. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2004 р. № 4. Ст. 814.
11. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. № 998\_158. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2004 р. № 4. Книга 2. С. 603.
12. Budjeryn M., Bunn M. Budapest Memorandum at 25: Between Past and Future. *Project on Managing the Atom Belfer Center for Science and International Affairs Harvard Kennedy School*. 2020. 28 p.
13. The Charter of the United Nations. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.
14. Гомонай В.В. Правова природа Будапештського меморандуму: юридична нікчемність чи гарантована безпечність. *Право в умовах війни: питання теорії та практики: міжнародна колективна монографія / за заг. ред. Бисаги Ю.М., Белова Д.М., Берч В.В., Скрипнюка О.В., Дешко Л.М., Заборовського В.В. та Продан В.І. Братислава, Ужгород: Інститут професійного розвитку, 2023. С. 108–113.*
15. Johnson J. Japan should consider hosting U.S. nuclear weapons, Abe says. *Japan Times*. 2022. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/02/27/national/politics-diplomacy/shinzo-abe-japan-nuclear-weapons-taiwan/>
16. Белов Д.М., Белова М.В. Правові та організаційні засади захисту прав біженців та внутрішньо переміщених осіб. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2023. С. 47–53.
17. Пирого І.С., Белов Д.М. Конституційне право у системі міжнародного права. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 75(1). Ч. 3. 2023. С. 45–49.