

Час і Події.-04.12.2019

Іван Капсамун

Ні гарантій, ні безпеки: 25 років тому Україна підписала Будапештський меморандум

Зустріч лідерів України, Росії, Німеччини та Франції в межах «нормандського формату» відбудеться 9 грудня. Чим можуть завершитися ці переговори? Наразі це – предмет активного обговорення. Особливо, коли російська сторона час від часу вкидає інформацію про можливу зустріч тет-а-тет Володимира Зеленського і Володимира Путіна, або про те, що одним із пунктів переговорів будуть газові питання. Розкривати карти перед 9 грудня навряд чи хтось буде – головне, щоб чинна українська влада була готова до різних сценаріїв розвитку подій у Парижі.

<https://www.chasipodii.net/article/23831/>

E:\irbiswrk\Україна\img_58019_2_1

Менше, ніж тиждень залишилося до зустрічі лідерів України, Росії, Німеччини та Франції в межах «нормандського формату» 9 грудня. Чим можуть завершитися ці переговори? Наразі це – предмет активного обговорення.

Особливо, коли російська сторона час від часу вкидає інформацію про можливу зустріч тет-а-тет Володимира Зеленського і Володимира Путіна, або про те, що одним із пунктів переговорів будуть газові питання.

Розкривати карти перед 9 грудня навряд чи хтось буде – головне, щоб чинна українська влада була готова до різних сценаріїв розвитку подій у Парижі. Наразі представники влади обмежуються фразами на кшталт того, що все буде добре, – ніхто здавати українські інтереси не має наміру. Або як заявив днями президент України в інтерв'ю західним виданням – якщо він побачить, що в межах переговорів залишається наодинці з російською стороною, без підтримки західних партнерів, то говоритиме про це публічно.

У будь-якому випадку, молодій команді варто перед поїздкою добре вивчити уроки новітньої історії. Акурат перед зустрічню в столиці Франції виповнюється 25 років Будапештському меморандуму (був підписаний 5 грудня 1994 р.), який в Україні після початку російської агресії згадують особливо часто. З одного боку, цей договір не забезпечив суверенітет і територіальну цілісність України, а з іншого – це фактично єдиний документ, під яким стоять підписи і українців, і росіян, і американців, і британців (пізніше приєдналися також французи і китайці). Це – не нормандсько-мінські домовленості, де представлені терористи і маріонетки Кремля від так званих «ДНР» та «ЛНР», проте відсутні представники США та Великої Британії.

Суть у тому, що Будапештський меморандум, який має повну назву – Меморандум про гарантії безпеки в зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, став для України програвшем, однак, він все одно передбачає певні механізми, які наша країна досі не використала. Проте, ще може використати. Особливо, якщо після

зустрічі 9 грудня українці пересвідчаться в необхідності пошуку альтернативи існуючому «нормандсько-мінському формату».

Днями Інститут зовнішньополітичних досліджень та Центр стратегічних досліджень при сприянні Генеральної дирекції з обслуговування іноземних представництв провели круглий стіл на тему: «Будапештський меморандум: 25 років нереалізованих гарантій». Учасники заходу досить детально обговорили події початку 1990-х, які призвели до відмови України від ядерної зброї. В яким умовах відбувалися переговори? Які на той час документи приймала Верховна Рада і які договори підписало керівництво країни? Чому, зрештою, ми погодилися на Меморандум? Чи були інші варіанти і можливості?

На початку заходу модератор Григорій Перепелиця також поставив питання – чи можна повернутися до Будапештського меморандуму і змусити гарантів виконати свої зобов'язання? «Безумовно, 25 років – це вже історична дата, – відповідає він. – Однак, вона не є приводом для святкування. Ми вимушені констатувати не реалізацію протягом багатьох років наданих нам гарантій. Сьогодні важливо розуміти не лише те, що Росія брутально порушила ці гарантії, а й переосмислити, в яких умовах підписувався меморандум і які наслідки він має і матиме в подальшому не лише для України, а й для міжнародної безпеки. Відповідь же на поставлене мною запитання ми спробуємо дати під час нашої сьогоднішньої дискусії».

Крім цього, учасники круглого столу дали відповіді на такі питання: Будапештський меморандум: політичні запевнення чи зобов'язуючі гарантії? Порушення гарантій Будапештського меморандуму як прецедент для руйнації режиму ядерного нерозповсюдження; формат Будапештського меморандуму в досягненні миру відновленні територіальної України: можливість чи міф? Якою мала і має бути реакція України на грубе порушення гарантій Будапештського меморандуму? – скликання міжнародної конференції; підписання всеосяжного безпекового договору «Будапешт-2»; повернення України до ядерного статусу; вихід із Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ).

Історія питання і невиконання гарантантами Будапештського меморандуму

Григорій Перепелиця, конфліктолог-міжнародник, директор Інституту зовнішньополітичних досліджень:

– Якими були передумови підписання Будапештського меморандуму? В Україні після розпаду Радянського Союзу розташовувалися треті за потугою, після США та РФ, стратегічні ядерні сили. З одного боку, західні країни, зокрема й Китай, вважали це небезпечним для себе і були зацікавлені якомога скоріше роззброїти Україну. З іншого – Росія фактично не приховувала, що створення СНД – це тимчасове явище, перехідний період для подальшого воз'єднання незалежних країн у нове державне об'єднання. Тобто, загроза з боку РФ виходила фактично одразу після підписання Біловезьких угод.

Усі ці речі не до кінця усвідомлювалися нашою тодішньою політичною елітою. Сама ж Україна на той час переживала наслідки Чорнобильської катастрофи, відповідно, серед населення були досить потужні антиядерні настрої, чим скористалися певні лідери. Крім цього, наша країна перебувала в тяжкому економічному стані. Ще один чинник – в Україні на той час було розміщено найпотужніше в Європі (Росія вважалася євразійської державою) угруповання Збройних сил – понад 700-тисячна армія, 6,5 тис. танків, 2,5 тис. літаків. Тому у військових була думка, що якщо ми збережемо відповідний потенціал звичайних ЗС, то від ядерної зброї можна і відмовитися.

Отже, всі ці обставини поставили перед Верховною Радою і урядом питання – що робити з ядерною зброєю? Першим документом щодо ядерного роззброєння України була Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), в якій йшлося про те, що «Україна проголошувала свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною

державою, яка не буде брати участі у військових блоках і зобов'язується дотримуватися трьох неядерних принципів: не застосовувати, не виробляти і не набувати ядерної зброї». Далі це було підтверджено в Заяві Верховної Ради про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 року, де йшлося про наявність на території України ядерної зброї колишнього Радянського Союзу і про те, що це угруповання є тимчасовим, бо Україна планує приєднатися до ДНЯЗ.

У Верховній Раді були як прихильники, так і противники збереження ядерної зброї. Прихильники говорили про те, що, згідно з Договором про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь СРСР – США (СНО-1), ми не зобов'язані повністю здавати свою ядерну зброю та її носії. Тому що цей договір передбачав скорочення лише на 36% носіїв ядерної зброї і на 42% самої ядерної зброї. Тобто, якби ми виконали цей договір, то мали б за собою право на 120 носіїв ядерної зброї (57 міжконтинентальних балістичних ракет, 28 стратегічних бомбардувальників та 960 ядерних боєприпасів). І була прийнята відповідна постанова від 9 квітня 1992 року, яка, власне, закріплювала ці положення.

Але вже 23 травня 1992 року ми підписали Лісабонський протокол, який передбачав, що Україна є правонаступницею Радянського Союзу в частині виконання Договору СНО-1, але не в частині ядерної зброї. Ба більше, згідно з підписаним протоколом, Україна зобов'язалася приєднатися до ДНЯЗ як неядерна держава, що створило певну колізію. В зв'язку з цим Верховна Рада прийняла певне застереження (постанова від 18 листопада 1993 року), яке стало компромісом. Зокрема, йшлося про те, що Україна не вважає для себе обов'язковим виконання ст. 5 Лісабонського протоколу про приєднання до Договору ДНЯЗ як неядерна держава. Також йшлося про те, що Україна, як держава, вважається власницею ядерної зброї та йтиме до без'ядерного статусу поетапно, залежно від отримання нею гарантій національної безпеки, які мають дати їй ядерні країни. Йшлося і про компенсацію вартості ядерної зброї.

14 січня 1994 року була підписана тристороння заява між Україною, Росією і США про гарантії, які надаються Україні. Фактично ці гарантії згодом лягли в так званий Будапештський меморандум, який підписали 5 грудня 1994 року.

Пізніше почалися дискусії, наскільки цей меморандум є дієвим і на чому він базується, це – юридичні зобов'язання, запевняння, наміри чи просто декларації? В основу Будапештського меморандуму були покладені позитивні і негативні гарантії про нерозповсюдження ядерної зброї. Негативні гарантії означають, що ядерні країни зобов'язуються не застосовувати ядерну зброю проти неядерних країн, окрім випадків, якщо вони самі зазнають агресії з боку неядерних країн. Позитивні гарантії зводяться до того, що ядерні держави зобов'язалися позбутися ядерної зброї, але ніхто досі цього не зробив. Тому ми можемо говорити, що Договір ДНЯЗ має дискримінаційний характер, оскільки жодних реальних гарантій з боку ядерних держав неядерним державам він не дає, що й показав Будапештський меморандум.

До позитивних гарантій ще належать консультації: в разі якщо неядерні країни зазнають нападу з боку ядерних країн, ООН зобов'язується провести консультації. Що ж сталося, коли Росія напала на Україну? Верховна Рада діяла відповідно до гарантій Будапештського меморандуму. 28 лютого український парламент ухвалив звернення до держав-гарантів, зокрема, з вимогою провести негайні консультації з Україною, а також негайно скликати засідання Ради безпеки ООН і звернутися до держав-гарантів. 14 березня 2014-го Україною було прийнято нове звернення вже до держав-підписантів – гарантів Будапештського меморандуму, яких закликали провести зустріч. Звернення до ООН не дало жодних дієвих результатів, окрім засідань і заяв. Щодо звернення до держав-гарантів,

то погодилися на це лише США та Велика Британія, інші відмовилися. В результаті – жодні гарантії, згідно з Будапештським меморандумом, не були виконані.

«Якби ми в 1990-х рр. змогли як треба розпорядитися ядерною зброєю, то ми були б членами і НАТО, і ЄС»

Юрій Костенко, член Комісії з питань ядерної політики та ядерної безпеки, народний депутат України II, III, IV, VI скликань:

– Історія ядерного роззброєння України – це історія, як не повинна діяти незалежна держава на міжнародній арені. Ще в Декларації про державний суверенітет Україна взяла на себе зобов'язання стати без'ядерною державою, але це було політичне, а не юридичне зобов'язання. Після проголошення незалежності це трансформувалося в рішення Верховної Ради, які мали бути визначальними для виконавчої влади. Український парламент у своїй заяві фактично конкретизував шлях досягнення без'ядерного статусу. Річ у тім, що, згідно із законом ВР, усе, що містилося на нашій території після розпаду Радянського Союзу, стало власністю Української держави, тобто, ми одразу проголосили себе, зокрема, власником ядерної зброї на території України. Згодом була прийнята постанова парламенту, в якій також чітко розписувалося, як Україна має позбутися без'ядерного статусу, конкретизувавши завдання для виконавчої влади і іншим інституціям. Уряд мав визначити, скільки потрібно грошей, а також, що необхідно з технологічної точки зору. Головним пунктом у постанові було те, що Україна буде роззброюватися, якщо їй будуть надані гарантії безпеки.

Після того, коли було підписано Лісабонський протокол, міжнародна спільнота де-факто і де-юре визнала Україну ядерною державою, тому що вона стала стороною знищення ядерного потенціалу на своїй території. Але ВР відмовилася ратифікувати ДНЯЗ і СНО-1, тому 3 червня 1993 року парламент України прийняв ще один документ. Саме на тому засіданні ВР було запропоновано залишити 46 стратегічних носіїв українського виробництва «Південмашу» для того, щоб, поступово здійснюючи роззброєння, отримати реальні дієві гарантії безпеки від Заходу. Згодом ВР таки ратифікувала Договір СНО-1, що означало знищення 36% носіїв і 42% боєзарядів. А все інше мало відбуватися за окремими договорами з тими країнами, які будуть допомагати нам знищувати ядерну зброю. Як учасник переговорів і з Росією, і зі США щодо ядерного роззброєння, достеменно знаю, скільки пропозицій у обмін на знищення ядерної зброї нам обіцяв Захід. Вони стосувалися і фінансів, і можливості вступу до європейських та євроатлантичних союзів. Якби виконавча влада виконувала ті рішення, які приймала Верховна Рада, то досі ми мали б ядерні боєголовки, які розміщувалися б на відповідних складах під міжнародним контролем. І ці боєголовки ми могли б переробляти на ядерне паливо для наших атомних станцій. Ми не пішли цим шляхом, тому ядерне паливо нам доводиться купувати, зокрема, й у Росії. Але відхід від рішень парламенту призвів до надзвичайно сумного результату – Будапештського меморандуму.

Коли в червні 1993 року Верховна Рада відхилила ДНЯЗ і СНО-1, через кілька днів до України прибув міністр оборони США Лес Еспін, який заявив керівництву Української держави, що ми почули ваш сигнал і готові до повного перегляду відносин між Україною і США в питанні ядерного роззброєння. Також він заявив, що США готові, щоб ядерні боєголовки зберігалися в Україні під міжнародним контролем для переробки ядерних матеріалів на паливо для українських АЕС. Ба більше, США домовилися перевести переговори щодо ядерного роззброєння України в тристоронній формат США – Україна – Росія.

Що цьому завадило?

Крім різних інших ходів, Росія фактично доклалася до мого відсторонення від участі в українській державній делегації. На моє місце призначили віцепрем'єра Валерія Шмарова (на той час прем'єром був Леонід Кучма. – Ред.), який того ж місяця парафував документи, які були підписані в Масандрі і передбачали передачу всіх ядерних боєголовок Росії без жодних її зобов'язань. У результаті, згідно з міжнародними оцінками, ми віддали Росії ядерних матеріалів на 100 млрд дол. Росія ж повернула нам лише 1 млрд дол.

Отже, саме відмова України від партнерства зі США і привела нас до Будапештського меморандуму. Після Масандри США провели з Росією двосторонні переговори, де фактично без нас були написані так звані безпекові гарантії. Наші дипломати не брали в цьому участі, їх просто ставили перед фактом. Тому в Будапештському меморандумі все написано так, щоб з юридичної точки зору ніхто ні за що не відповідав. А де були наші міжнародники, правники? Такі правники, як Сергій Головатий, Володимир Буткевич вказували на те, що мають бути юридичні гарантії, але ця позиція через різні маніпуляції була знівельована. Іноді це виправдовують, що, мовляв, на нас чинився шалений тиск, могли ввести санкції. Але це – абсурд, тому що ми не порушили жодного міжнародного документа, щоби проти нас застосовували тиск.

Чому не працює Будапештський меморандум? Тому що Україна до сьогодні юридично не визнає Росію агресором. Закон – це тоді, коли з країною-агресором припиняються всі договори, будь-яка співпраця, розриваються дипломатичні відносини, тому що це – країна-агресор. Коли я говорю американцям (колишнім високопосадовцям) – чому ви на Раді безпеки ООН не позбавили країну-агресора права голосу, що передбачено Статутом ООН і положенням про Раду безпеки ООН, вони кажуть, так ви ж її в межах «нормандського формату» вважаєте стороною, яка вам допомагає розв'язувати внутрішню проблему війни. Те, що прийняла Верховна Рада щодо того, що Росія країна-агресор – це політичний аспект, там не йдеться про юридичні аспекти. Тому Будапешт і не працює, адже, згідно з українським законодавством, Росія – не агресор. Ми на сьогодні від США отримуємо військову допомогу, але ця допомога надається не від країни, яка взяла на себе зобов'язання в межах меморандуму, а згідно з іншими програмами. Українська влада жодного разу не використала Будапештський меморандум як політичний документ, який США мають виконувати і підтримувати.

Зараз президент України поїде на так званий саміт у Париж. Що вже сказав Сергій Лавров? Що ми п'ять років переконуємо українське керівництво як сторона «нормандського формату», що вам потрібно сідати за стіл переговорів з лідерами Донбасу і домовлятися з ними. Хоча, як відомо, міжнародне право забороняє проводити переговори з терористами.

Якби ми в 1990-х рр. змогли як треба розпорядитися наявною в нас ядерною зброєю, то ми були б членами і НАТО, і ЄС. Я вважаю, що Україна сьогодні має можливість змінити ситуацію на Донбасі через залучення міжнародних миротворців на лінії зіткнення. Ця місія дала б мир і припинення стрілянини, і тоді б ми могли більш спокійно вирішувати свої внутрішні питання.

«Російській дипломатії та пропаганді вдалося створити паралельну віртуальну реальність, у яку потрапили частково і в Україні, і на Заході»

Володимир Василенко, правник-міжнародник, екссуддя Міжнародного кримінального трибуналу в справах колишньої Югославії, Надзвичайний і Повноважний Посол:

– Для чого положення про без'ядерний статус було додано в Декларацію про суверенітет? Це було зроблено свідомо і навіть спеціально. Річ у тім, що коли тривали дезорганізаційні процеси в Радянському Союзі, Україні потрібно було готуватися до виходу

з СРСР, забезпечивши сприятливі умови для визнання її незалежності міжнародним співтовариством. Досвід початку ХХ сторіччя показав, що поразка Української революції сталася, зокрема, й через те, що нас не хотіли визнавати західні держави. Більшість хотіла зберегти єдність Росії, як і сьогодні, до речі. Тому нам потрібно було позбутися цього прокляття. Крім того, існувала «доктрина Бейкера» (на той час державний секретар США), в якій було сказано, що ми не визнаватимемо нові незалежні держави, якщо вони матимуть територіальні претензії, не поважатимуть права людини, не перейдуть на ринкову економіку, а також не позбудуться ядерної зброї. І це положення в нашій Декларації спрацювало, нас визнав увесь світ.

А потім почалася історія з реалізацією нашого наміру позбутися ядерної зброї. На жаль, тодішній прем'єрміністр Леонід Кучма, який потім став президентом, зробив кроки, які завершилися поступками Росії і Будапештським меморандумом. Альтернативою позбавлення ядерної зброї було створення власних потужних Збройних сил, зокрема, високоточної ракетної зброї. Але влада не пішла шляхом розбудови потужно військово-промислового комплексу, до чого ми могли залучити і американців, не пішов, головним чином, Кучма, який тривалий час керував державою. Це могло б забезпечити нас від російської агресії.

Я поділяю думку, що в багатьох випадках українська влада діяла і діє некомпетентно, оскільки часто там є неосвічена публіка. Вони не знають норм міжнародного права, щоб захищати інтереси України. Зауважу, причину наших негараздів потрібно шукати в діях влади, а не держави, як такої, інакше ми дискредитуємо саму ідею існування української державності. Але і ми маємо бути компетентними. Коли ми повторюємо про те, що Україна не визнає Росію країною-агресором або що ми маємо визначити захоплені території окупованими Росією, то потрібно взяти в руки закон від 18 січня 2018 року «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», де чорним на білому написано, що Росія – це держава-агресор, що збройні формування, які існують у Донеччині і Луганщині – це іррегулярні військові Збройні сили Російської Федерації відповідно до норм міжнародного права, а не повстанці, бойовики чи найманці. Далі. В цьому ж законі сказано, що структури так званих «ДНР» та «ЛНР» – це структури російської окупаційної адміністрації, що Крим та окремі райони Донецької та Луганської областей, які загарбані Росією, – це тимчасово окуповані території і що РФ має нести відповідальність за їхнє забезпечення. В цьому ж документі сказано, що вся відповідальність за збройну агресію лягає на Росію, також йдеться про те, що в Україні має бути створений державний орган, який має підготувати консолідовану претензію до Росії як держави-агресора.

Чомусь багато політиків, експертів, журналістів користуються якою завгодно термінологією, тільки не тією, яка визначена в українському законі. На жаль, російській дипломатії і пропаганді вдалося створити паралельну віртуальну реальність, в яку потрапили частково і в Україні, і на Заході.

* * *

Насправді зустріч 9 грудня матиме наслідки не лише для України, а й для системи безпеки в усьому світі. Якщо Захід став на шлях замирення Росії за рахунок українських життів, територій та інтересів, то це матиме катастрофічні наслідки для світового правопорядку з непередбачуваними наслідками.

«На жаль, міжнародна спільнота не усвідомлює, що брутальне порушення Росією Будапештських гарантій – це є брутальним порушенням ДНЯЗ, – підсумовує Григорій Перепелиця. – І це буде тягнути великі далекосяжні наслідки для всієї системи міжнародної безпеки. Ніхто вже не вірить в гарантії ДНЯЗ, тому країни, які не мають ядерної зброї,

прагнутимуть її набути. Ми це бачимо за поведінкою Північної Кореї, Ірану. Врешті-решт, це може завершитися ядерною катастрофою, адже ядерні країни фактично не дають жодних гарантій без'ядерним державам. Ба більше, коли ядерна держава стає агресором, як у разі з Росією, це – подвійна небезпека. Звернемо увагу, що Путін і представники Генштабу ЗС РФ періодично заявляють, що вразі необхідності вони можуть застосувати ядерну зброю. Вони зафіксували в своїх керівних документах, що Росія має право першою застосовувати ядерну зброю... Росія порушила понад 300 міжнародних конвенцій і договорів, а в результаті – жодної відповідальності і покарання. А це означає, що вона і надалі діятиме наступально і небезпечно. На жаль, США, як і Росія, втратили статус гарантів в укладанні договорів про скорочення ядерної зброї. І це значить, що світ занурюється в постійно наростаючу невизначеність».

Які уроки для України? «В жодному разі ми не повинні залишати цю ситуацію напризволяще, – каже Григорій Перепелиця. – Ми повинні відмовитися від «комплексу жертви» і діяти наступально, застосовуючи в нашій зовнішній політиці контрсилові заходи. Один із крайніх заходів – це вихід з ДНЯЗ. Чи готові сьогодні міжнародні гравці піти на Будапештський меморандум-2? Навряд чи. Але те, що говорив Павло Жовніренко, пов'язуючи ситуацію з війною і невиконанням меморандуму, «Будапешт-2» можна розглядати.

Найбільшою гарантією для нас може бути лише приєднання до системи колективної безпеки НАТО. Безумовно, нам самим потрібно будувати сильні Збройні сили, повертатися до неядерного стримування. Ніхто, крім нас, не піклуватиметься про нашу безпеку».