

10. *Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Zakon Ukrainy No. 964-IV vid 19 chervnia 2003 roku* [On Fundamentals of the National Security of Ukraine. The Law of Ukraine No. 964-IV, 19 June 2003] (2003), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 39: 351.

11. *Pro pokladannia na Golovu Verkhovnoi Radu Ukrainy vykonannia обов'язkiv Presydena Ukrainy zhidno iz statteiu 112 Konstytutsii Ukrainy. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 764-VII vid 23 liutoho 2014 roku* [On Authorizing of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine to Exercise the Duties of the President of Ukraine in Accordance with Article 112 of the Constitution of Ukraine. The Rule of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 764-VII, 23 February 2014] (2014), *Golos Ukrainy* 34: 13.

12. *Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. Zakon Ukrainy No. 183/98-VR vid 5 bereznia 1998 roku* [On the National Security and Defence Council of Ukraine. The Law of Ukraine No. 183/98-VR, 5 March 1998] (1998), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 35: 237.

13. *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 8 chervnia 2012 roku 'Pro novu redaktsiiu Stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy'. Ukaz Presydena Ukrainy No. 389/2012 vid 8 chervnia 2012 roku* [On Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 8 June 2012 'On a New Version of the National Security Strategy of Ukraine'. The Decree of the President of Ukraine No. 389/2012, 8 June 2012]. Available at: <<http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>>

14. *Pro tekst Konstytutsii Ukrainy v redaktsii vid 28 chervnia 1996 roku zi zminamy, vnesenymy zakonamy Ukrainy No. 2222-IV vid 8 grudnia 2004 roku, No. 2952-VI vid 1 liutoho 2011 roku, No. 586-VII vid 19 veresnia 2013 roku. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 750-VII vid 22 liutoho 2014 roku* [On Text of the Constitution of Ukraine of 28 June 1996, as revised by the laws of Ukraine No. 2222-IV, 8 December 2004; No. 2952-VI, 1 February 2011; No. 586-VII, 19 September 2013. The Rule of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 750-VII, 22 February 2014] (2014), *Golos Ukrainy* 34: 2.

15. *Pro upovnovazhennia vykonuiuchoho обов'язky Presydena Ukrainy, Golovu Verkhovnoi Rady Ukrainy Turchynova O. V. na pidpysannia zakoniv Ukrainy. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 788-VII vid 25 liutoho 2014 roku* [On Authorizing of Acting President of Ukraine, the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine O. V. Turchynov to Sign the Laws of Ukraine. The Rule of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 788-VII, 25 February 2014] (2014), *Golos Ukrainy* 37: 13.

16. *Pro chastkovu mobilizatsiiu. Ukaz Presydena Ukrainy No. 607/2014 vid 21 lypnia 2014 roku* [On Partial Mobilization. The Decree of the President of Ukraine No. 607/2014, 21 July 2014] (2014), *Golos Ukrainy* 139: 3.

17. **Shapoval V. M.** (2001) 'Kontrasyhnuvannia aktiv glavy derzhavy' [Countersigning of the acts of the Head of the State] in *Legal encyclopedia: Volume 3*, Shemshuchenko. (ed.). Kyiv: Ukr. entsyklopediia.



## Будапештський меморандум та його співвідношення з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї



Олена СВЯТУН,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри порівняльного  
і європейського права  
Інституту міжнародних відносин  
Київського національного  
університету  
імені Тараса Шевченка



Олексій СВЯТУН,  
кандидат юридичних наук,  
головний консультант сектору  
міжнародно-правових питань  
департаменту зовнішньої політики  
Головного департаменту зовнішньої  
політики та європейської інтеграції  
Адміністрації Президента України

Проведено правовий аналіз змісту та значення ядерних гарантій, передбачених Договором про нерозповсюдження ядерної зброї. Особливу увагу приділено визначенню зв'язку між дотриманням положень Будапештського меморандуму та ефективністю ДНЯЗ. Визначено, що недотримання домовленостей сторонами меморандуму ставить під сумнів ефективність усієї системи гарантій нерозповсюдження ядерної зброї у світі.

**Ключові слова:** Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, гарантії безпеки, Будапештський меморандум, ядерна зброя, мирне використання ядерної енергії, денонсація.

## Будапештський меморандум и его соотношение с Договором о нераспространении ядерного оружия

Елена СВЯТУН, кандидат юридических наук, доцент кафедры сравнительного и европейского права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Алексей СВЯТУН, кандидат юридических наук, главный консультант сектора международно-правовых вопросов департамента внешней политики Главного департамента внешней политики и европейской интеграции Администрации Президента Украины

**Проведен правовой анализ содержания и значения ядерных гарантий, предусмотренных Договором о нераспространении ядерного оружия. Отдельное внимание уделено определению связи между положениями Будапештского меморандума и эффективностью ДНЯО. Определено, что несоблюдение договоренностей сторонами меморандума ставит под сомнение эффективность всей системы гарантий нераспространения ядерного оружия в мире.**

**Ключевые слова:** Договор о нераспространении ядерного оружия, гарантии безопасности, Будапештский меморандум, ядерное оружие, мирное использование ядерной энергии, денонсация.

## The Budapest Memorandum and Its Interrelations with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

Olena SVIATUN, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Comparative and European Law of the Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Oleksiy SVIATUN, Ph.D. in Law, Senior Consultant of the Sector of International Legal Issues of the Department of Foreign Policy of the Main Department of Foreign Policy and European Integration of the Administration of the President of Ukraine

**A legal analysis of the essence and significance of nuclear safeguards provided by the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons is carried out. Special attention is paid to the connection between the provisions of the Budapest Memorandum and effectiveness of the NPT. It is determined that inobservance of the norms and principles of the Memorandum by the parties thereto calls into question effectiveness of the entire system of guarantees of non-proliferation of nuclear weapons in the world.**

**Keywords:** Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest Memorandum, nuclear weapons, peaceful use of nuclear energy, denunciation.

Ядерна зброя є найнебезпечнішою в світі, адже потенційно може зруйнувати цілі міста, знищивши мільйони людей, а в довгостроковій перспективі становити загрозу для природного середовища та життів наступних поколінь. Хоча з військовою метою цей вид озброєнь використовувався в історії людства лише двічі (під час бомбардувань японських міст Хіросіма та Нагасакі 1945 року), небезпечним є сама його наявність: за різними оцінками, в світі налічується близько 22 тисяч одиниць ядерних боголовок та вже здійснено понад 2 тисячі відповідних випробувань. Найкращим захистом від загроз, котрі становить ядерна зброя, є роззброєння. Однак практичне втілення цього завдання стає дедалі складнішим, бо міжнародна спільнота намагається стримувати руйнівні наслідки атома, водночас використовуючи його величезний потенціал у мирних цілях.

Цьогоріч проблема дієвості та ефективності наявних гарантій безпеки держав, які не володіють ядерною зброєю, напругу торкнулася України. Події на території Кримського півострова, а згодом – і на Південному Сході нашої держави довели неабияку актуальність цього питання як з погляду науки, так і практики міжнародного права. Втім, протягом 23-річного періоду незалежності України ця тематика майже не досліджувалася на доктринальному рівні, частково знаходячи своє відображення в роботах Г. Балюк, В. Буткевича, В. Василенка, Л. Чекаленко та інших учених.

Одразу після заснування ООН ідея знищення ядерної зброї стала одним із пріоритетних напрямів роботи цієї організації. Перша резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 24 січня 1946 року, передбачала створення комісії, яка мала опікуватися проблемами, пов'язаними з виробництвом ядерної енергії. Зокрема, на комісію було покладено обов'язок унесення пропозицій щодо контролю над ядерною енергією в обсязі, необхідному для забезпечення її використання виключно в мирних цілях; та «виключення з національних озброєнь атомної зброї та всіх інших основних видів озброєнь, придатних для масового знищення» [5].

Проте на перших етапах зусилля з розв'язання вказаної проблеми не мали особливого успіху: станом на 1952 рік уже три держави володіли ядерною зброєю. Протягом 1950-х років міжнародна спільнота намагалася імплементувати ініціативу Президента США Д. Ейзенхауера щодо мирного атома, створення Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ), розвитку гарантій МАГАТЕ й розширення ареалу мирного використання ядерної енергії. Однак на початку 1960-х років ще дві країни (Франція та КНР) провели випробування ядерних пристроїв, що посилило загальне занепокоєння та сформувало переконання в тому, що поширення ядерних технологій у мирних цілях не може бути відірваним від розповсюдження ядерної зброї. У березні 1963 року Президент США Дж. Кеннеді говорив про світ, у котрому 25 держав володітимуть ядерною зброєю, як про «максимально можливу небезпеку та загрозу» для всього людства.

Відтак зусилля світового політикуму, спрямовані на підписання юридично зобов'язувальної угоди щодо запобігання подальшому розповсюдженню ядерної зброї, почали давати результати. У 1961 році ГА ООН ухвалила Резолюцію № 1632 (XVI) (ініційовану Ірландією), в якій закликала всі держави укласти договір щодо заборони подальшого набуття та передачі ядерної зброї. У 1965 році, під час роботи Женевської конференції з роззброєння, провідні країни світу приступили до розгляду проекту Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Конференція завершила відповідні переговори 1968 року, й 1 липня того ж року Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) був відкритий для підписання. Він набув чинності 5 березня 1970 року для 43 сторін, включаючи три ядерні держави (СРСР, Велику Британію та США) з п'яти.

Згідно з положеннями ДНЯЗ ядерними вважаються держави, котрі виготовили й підірвали ядерну зброю чи інший ядерний вибуховий пристрій до 1 січня 1967 року (ст. IX) [1]. Такими є Китай, Російська Федерація (як правонаступник СРСР), Франція, Велика Британія та Сполучені Штати Америки. Відтак усі інші держави є неядерними.





Основний зміст ДНЯЗ спирається на три «стовпи»: нерозповсюдження, мирне використання ядерної енергії та роззброєння [1].

*Нерозповсюдження.* Відповідно до ст. I ДНЯЗ ядерні держави зобов'язуються не передавати ядерної зброї або інших вибухових ядерних пристроїв будь-якому реципієнту або якимось чином допомагати в цьому, не заохочувати й не спонукати будь-яку державу, що не володіє ядерною зброєю, до виробництва або набуття такої зброї.

Згідно зі ст. II ДНЯЗ держави, котрі не володіють ядерною зброєю, зобов'язуються не купувати й не здійснювати контроль над ядерною зброєю або іншими вибуховими ядерними пристроями, а також не звертатися по допомогу та не приймати її задля виробництва таких пристроїв. Відповідно до ст. III цього договору держави, що не володіють ядерною зброєю, зобов'язуються прийняти гарантії МАГАТЕ для здійснення перевірок, щоб «не допустити переключення ядерної енергії з мирного застосування на ядерну зброю чи інші ядерні вибухові пристрої».

*Мирне використання.* Ст. IV ДНЯЗ визнає право всіх учасників на розвиток ядерної енергії в мирних цілях і отримання вигоди від міжнародного співробітництва в цій галузі відповідно до своїх зобов'язань у сфері нерозповсюдження. Ст. IV також заохочує співпрацю в цій галузі.

*Роззброєння.* Відповідно до ст. VI документа всі учасники зобов'язуються проводити добросовісні переговори щодо ефективних заходів із припинення гонки ядерних озброєнь у найближчому майбутньому та з ядерного роззброєння, а також щодо договору про загальне й повне роззброєння під суворим і ефективним міжнародним контролем.

Ці «стовпи» взаємопов'язані та доповнюють один одного. Ефективний режим нерозповсюдження ядерної зброї, учасники якого виконують свої зобов'язання, забезпечує стійке підґрунтя для прогресу в галузі роззброєння, уможливаючи налагодження інтенсивнішого співробітництва в сфері мирного використання атомної енергії. Набуваючи право на доступ до переваг мирних ядерних технологій, гравці світової сцени починають усвідомлювати відповідальність за нерозповсюдження зброї масового знищення. А просування процесу роззброєння, у свою чергу, інтенсифікує їхні зусилля щодо зміцнення режиму нерозповсюдження та забезпечення дотримання взятих на себе зобов'язань, тим самим полегшуючи співробітництво в сфері «мирного атома».

Напередодні укладення ДНЯЗ Рада Безпеки ООН ухвалила Резолюцію № 255 про гарантії безпеки, згідно з якою агресія з використанням ядерної зброї або загроза такої агресії проти держави, котра не володіє ядерною зброєю, є приводом для невідкладних дій з боку Ради Безпеки (передусім її постійних членів) [8].

Починаючи в 1970 році з 43 учасників, кількість підписантів ДНЯЗ нині зросла до 190 країн, що перетворило документ на найбільшу в історії людства зобов'язувальну угоду про нерозповсюдження зброї чи контроль над озброєннями. Тільки три держави – Індія, Ізраїль і Пакистан – ніколи не дотримувалися положень цього договору, а одна країна – Північна Корея – оголосила про вихід із ДНЯЗ. За результатами конференції 1995 року щодо перегляду та продовження дії договору держави-учасниці ухвалили рішення пролонгувати документ на невизначений термін.

Головною перевагою, яку ДНЯЗ надає світовій спільноті, є посиленний міжнародний мир та безпека. Його норма про нерозповсюдження ядерної зброї – свідчення міжнародного консенсусу стосовно того, що подальше поширення ЗМЗ призведе до послаблення безпеки всіх держав, а також до порушення глобальної та регіональної стабільності – й досі має неабияке значення. ДНЯЗ є наріжним каменем міжнародного режиму нерозповсюдження ядерної зброї, котрий передбачає цілу систему правових обмежень, гарантій, процедур експортного контролю, способів міждержавного співробітництва, а також інші механізми, які допомагають запобігти розповсюдженню ядерної ЗМЗ. Завершення гонки ядерних озброєнь часів холодної війни дало змогу Росії та Сполученим Штатам продовжити ско-

рочення запасів ядерної зброї до рівня, немислимого ще кілька десятиліть тому. Водночас спостерігалось істотне збільшення використання ядерної енергії в мирних цілях: зросла кількість держав, які мали мирну ядерну програму, було посилено рівень міжнародної співпраці, спрямованої на забезпечення мирних переваг ядерної енергії для якомога більшої кількості населення земної кулі.

ДНЯЗ є єдиним міжнародно зобов'язувальним інструментом, який створює глобальний бар'єр на шляху розповсюдження ядерної зброї. Договір, утілювана ним норма про нерозповсюдження, а також елементи ширшого режиму нерозповсюдження, що лежать в основі документа, допомогли довести неправильність прогнозів середини XX століття про те, що від 20 до 30 держав світу працюють над розробленням ядерної зброї.

Практично перешкоджаючи розповсюдженню такої зброї, згадані елементи посилюють індивідуальну безпеку кожної держави, а також сприяють установленню глобальної та регіональної стабільності. Договір скорочує кількість стимулів для придбання ядерної зброї неядерними державами й робить свій внесок у мирне врегулювання суперечок між країнами. Після відкриття документа для підписання низка держав вирішила припинити розроблення програм зі створення ядерної зброї, а пізніше – відмовитися від неї. Приміром, Південно-Африканська Республіка відмовилася від своєї ядерної програми й 1991 року приєдналася до ДНЯЗ як держава, що не володіє ядерною зброєю. Так само вчинили й держави- правонаступниці колишнього СРСР (Білорусь, Казахстан та Україна), передавши свої ядерні боєприпаси Росії та отримавши статус країн, що не володіють ядерною зброєю. Крім того, ДНЯЗ закликає міжнародних гравців укладати угоди про забезпечення цілковитої відсутності ядерної зброї на визначених територіях. Наразі діють п'ять договорів про створення без'ядерних зон.

Забезпечуваний ДНЯЗ глобальний режим нерозповсюдження також уключає інституційну систему МАГАТЕ, мережу двосторонніх і багатосторонніх угод про співпрацю в ядерній галузі, сукупність багатосторонніх заходів експортного контролю, а також низку резолюцій РБ ООН щодо ядерного нерозповсюдження та роззброєння, зокрема Резолюцію № 1887 від 24 вересня 2009 року [6]. Значення системи гарантій МАГАТЕ (що має постійну динаміку розвитку) доводять положення ст. III договору, надаючи їй статус механізму, за допомогою якого держави, котрі не володіють ядерною зброєю, підтверджують дотримання своїх зобов'язань щодо мирного використання ядерної енергії. Ст. III пов'язує гарантії МАГАТЕ з експортним контролем, вимагаючи їхнього застосування в разі ввезення ядерних матеріалів на територію держав, що не володіють ядерною зброєю. У свою чергу, діяльність Комітету Цангера («Комітету експортерів ДНЯЗ») і Групи ядерних постачальників спрямована на забезпечення розвитку експортного контролю задля запобігання диверсифікації ядерних та аналогічних матеріалів (що використовуються в мирних цілях), котрі можуть бути застосовані у виробництві ядерної зброї, та водночас – на налагодження співробітництва в галузі мирного використання ядерної енергії.

Ухвалюючи 28 квітня 2004 року Резолюцію № 1540, члени РБ ООН уперше одноставно визначили розповсюдження ядерної, хімічної та біологічної зброї, а також засобів її доставки як загрозу міжнародному миру та безпеці. Документ передбачає юридичні зобов'язання для всіх держав-членів уживати та забезпечувати застосування ефективних заходів, спрямованих проти розповсюдження такої зброї і засобів її доставки недержавним суб'єктам, а також на боротьбу з незаконним використанням пов'язаних матеріалів [7]. Ці заходи істотно посилять міжнародні зусилля щодо запобігання доступу терористичних угруповань і мереж до зброї масового знищення та, як наслідок, її подальшого розповсюдження.

Із метою протидії розповсюдженню ядерної зброї та одночасного виконання положень ст. IV ДНЯЗ, яка встановлює «...невід'ємне право всіх учасників Договору роз-

вивати дослідження, виробництво і використання ядерної енергії в мирних цілях без дискримінації...» та сприяє «...найповнішому обміну обладнанням, матеріалами, науковою і технічною інформацією про використання ядерної енергії в мирних цілях...», світова спільнота створила відповідну «систему гарантій». Вона забезпечується завдяки діяльності Міжнародного агентства з атомної енергії. Згідно з п. 5 ст. III Статуту МАГАТЕ агентство уповноважується «...встановлювати і втілювати в життя гарантії, мета яких – забезпечити, щоб спеціальні матеріали, що розщеплюються, та інші матеріали, послуги, устаткування, технічні засоби й відомості, які надаються агентством, на його вимогу чи під його наглядом або контролем, не були використані для сприяння певним військовим цілям, і поширювати, на вимогу сторін, застосування цих гарантій на будь-які двосторонні або багатосторонні угоди чи, на вимогу тієї чи іншої держави, на будь-які види діяльності цієї держави в галузі застосування атомної енергії» [3].

Після розпаду СРСР Україна стала однією з правонаступниць цієї держави й, отже, заволоділа третім за розмірами ядерним арсеналом у світі. 5 грудня 1994 року під час саміту ОБСЄ в Будапешті вона приєдналася до Договору про скорочення наступальних озброєнь (СНО-1) та Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, передавши свій арсенал Російській Федерації, як офіційно визнаній ядерній державі (згідно з ДНЯЗ).

Після підписання 1995 року Угоди між Україною та МАГАТЕ про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї та в 1997 році її ратифікації Верховною Радою в нашій державі почала функціонувати система так званих традиційних гарантій. Принцип її дії полягає в тому, що держава самостійно декларує місця знаходження й обсяги ядерних матеріалів, які перебувають під її юрисдикцією. Після цього всі ядерні матеріали підлягають згаданим гарантіям і перевіряються інспекторами МАГАТЕ.

Формування гарантій МАГАТЕ завжди було спрямоване на пошук ефективної системи, яка відповідає б вимогам часу. Коли формувалася постбіполярна система міжнародних відносин і режиму нерозповсюдження дотримуватися було досить складно, випадково виявили незаявлену діяльність зі збагачення урану в Іраку. Це стало поштовхом для пошуку шляхів удосконалення режиму нерозповсюдження та підвищення ефективності системи гарантій, у результаті представлених у «Програмі 93 + 2» і Додатковому протоколі до Угоди між державою та МАГАТЕ щодо застосування гарантій (*INFCIRC/540*), прийнятому Радою керуючих МАГАТЕ 1998 року [4]. Цей документ унеможливує будь-яку незаявлену діяльність держав завдяки розширенню доступу інспекторів МАГАТЕ до об'єктів, на яких використовуються ядерні матеріали. Але *INFCIRC/540* мав і деякі недоліки: його підписання та ратифікація не випливали із зобов'язань держав згідно із ДНЯЗ, а були їхньою добровільною справою, що певною мірою знижувало дієвість цього інструменту. Країни, які підписали й ратифікували згаданий протокол, стали учасниками «системи посиленних гарантій».

Маючи значний потенціал у ядерній галузі та активно просуваючи політику поліпшення дієвості й ефективності функціонування режиму нерозповсюдження, наша держава прагнула долучитися до нової системи гарантій МАГАТЕ. Вона підписала Додатковий протокол 15 серпня 2000 року, а ратифікувала 16 листопада 2005 року [9], тим самим підтвердивши свої наміри щодо використання ядерних матеріалів виключно в мирних цілях. Україна повністю дотримується режиму нерозповсюдження ядерної зброї і зобов'язань, узятих на себе відповідно до укладеної угоди, яка регулює всю ядерну діяльність нашої держави. Її відкритість у процесі використання атомної енергетики зумовлена намірами здобути довіру світової спільноти й підтвердити надійність функціонування національної системи обліку та контролю над ядерними матеріалами.

Згідно з інформацією, наданою генеральним директором МАГАТЕ Юкія Аmano під час виступу на LVI черговій сесії Генеральної конференції цієї організації, протягом

наступних 20 років у світі передбачається стрімке зростання кількості атомних електростанцій [15]. Тож існує велика ймовірність перевантаження бюджету агентства. Така ситуація спонукала до пошуку оптимального варіанта розв'язання цієї проблеми, тому зусилля світової спільноти були спрямовані на розробку системи інтегрованих гарантій МАГАТЕ. Це стало ще одним важливим кроком на шляху до оптимізації функціонування системи гарантій, бо нова система ґрунтується на оптимальному поєднанні традиційних гарантій (*INFCIRC/153*) з вимогами посиленних гарантій за Додатковим протоколом (*INFCIRC/540*) [13].

Мета інтегрованих гарантій полягає в забезпеченні найефективнішого механізму функціонування зміцненої системи гарантій. Це означає, що нові заходи контролю має бути інтегровано до реалізованих процедур. Відтак з урахуванням процедур, які застосовуються відповідно до Додаткового протоколу, з одного боку, з'являється можливість зменшити навантаження на державу, а з другого – на агентство, котре матиме змогу діяти максимально ефективно на основі наявних ресурсів.

Застосуванню інтегрованих гарантій передують так звані розширені висновки агентства щодо країни-претендента. Він містить усю інформацію стосовно результатів виконання державою умов Угоди щодо застосування гарантій та Додаткового протоколу до неї; дані перевірок обліку ядерних матеріалів і висновки про те, що вони використовувалися в мирних цілях; комплексну оцінку звітної інформації за результатами інспекцій та відкриття додаткового доступу.

Відповідно до процедури застосування інтегрованих гарантій кількість інспекцій на території держави, в якій МАГАТЕ запроваджує таку систему, скорочується. При цьому застосовується практика проведення інспекцій із короткотривалими повідомленнями та неоголошеними інспекцій, відкриття додаткового доступу й активнішого використання результатів віддаленого моніторингу, аналізу відомостей із відкритих джерел інформації, урахування вимог забезпечення гарантій на стадії проектування об'єкта, даних супутникового спостереження тощо.

Із 1 травня 2012 року МАГАТЕ почало застосовувати інтегровані гарантії в Україні. Це дає змогу міжнародним представникам переконатися у відсутності незаявлених ядерних матеріалів та відповідної діяльності на території нашої держави і, як наслідок, поступово зменшувати кількість інспекційних перевірок. Використання агентством системи інтегрованих гарантій вважається проявом вищого ступеня довіри до держави, яка зразково виконує умови Угоди щодо застосування гарантій та Додаткового протоколу [12].

Передавши ратифікаційні грамоти щодо приєднання 1994 року до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, наша держава (разом із Російською Федерацією, США та Великою Британією) підписала Меморандум про гарантії ядерної безпеки у зв'язку з приєднанням України до ДНЯЗ (Будапештський меморандум). Згодом до документа приєдналися Франція та Китай [2].

Будапештський меморандум – політична угода, згідно з якою держави-гаранти підтвердили, що в результаті приєднання України до ДНЯЗ та передачі їй ядерного арсеналу Російській Федерації вони поважатимуть незалежність та суверенітет нашої держави в існуючих кордонах; утримуватимуться від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України й ніколи не використовуватимуть проти неї будь-якої зброї, окрім як для цілей самооборони; утримуватимуться від економічного тиску, спрямованого на здійснення впливу на політичну ситуацію в Україні; зобов'язуються домагатися негайних дій із боку Ради Безпеки ООН задля надання допомоги Україні як державі-учасниці ДНЯЗ, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї; підтверджують свої зобов'язання утримуватися від використання ядерної зброї проти України; проводитимуть консультації одна з одною в разі виникнення питань щодо їхніх зобов'язань.






Привертає увагу той факт, що в англomовному варіанті тексту меморандуму йдеться не про *security safeguards* (українською мовою – гарантії безпеки), а про *security assurances* (українською мовою – запевнення в безпеці), що передбачає значно слабший характер зобов'язань сторін [14].

Тривалий час документ вважався певною формою колективних гарантій безпеки для нашої держави. Втім, він не є юридично обов'язковим міжнародним договором, а лише підтверджує на практиці політичні домовленості. Від 1994 року юридична сила та статус меморандуму залишаються незмінними [11, с. 28].

Події, що розгорнулися в нашій державі взимку 2014 року, засвідчили фактичну декларативність цього документа, адже він не передбачає жодних санкцій для ядерних держав, які порушують його приписи. Утім, усі держави-підписанти меморандуму (крім Російської Федерації) виконали зобов'язання, покладені на них у тексті документа: утримувалися від дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності України; не застосовували проти нашої держави ядерної зброї; звернулися до РБ ООН стосовно ситуації в Криму та проводили консультації з цього питання. Однак Будапештський меморандум не містить жодних зобов'язань цих держав застосувати силу задля захисту територіальної цілісності України. Отже, нашій державі не було надано практичних гарантій безпеки та, як наслідок, не створювався механізм їх застосування.

Експерти в безпековій галузі схилиються до думки, згідно з якою Будапештський меморандум необхідно трансформувати в юридично обов'язковий договір із чітким механізмом реалізації його положень, бо він виявився нездатним гарантувати територіальну цілісність та безпеку України. Це завдання могло б бути імplementовано на двосторонній основі: шляхом укладення угод про гарантії безпеки на кшталт договорів, підписаних між США й такими державами, як Ізраїль, Корея та Японія. Зокрема, Україна могла б юридично закріпити ці домовленості з державами – гарантами своєї безпеки за Будапештським меморандумом (США, Великою Британією, Францією та Китаєм) як у багатосторонньому форматі, так і окремо на двосторонньому рівні. До такого договору можна було б внести положення щодо різноманітних технічних питань, пов'язаних із безпекою; механізму гарантування безпосередньо безпеки України, а також глобальної та європейської систем безпеки.

Більше того, враховуючи одностороннє порушення Російською Федерацією положень Будапештського меморандуму, в березні 2014 року група народних депутатів України у складі О. Чорноволенка, В. Корольюка та С. Капліна внесла на розгляд парламенту проект закону «Про денонсацію Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року», який передбачає вихід нашої держави з ДНЯЗ та подальше відновлення нею ядерного статусу [10].

Отже, очевидно, що для України положення Будапештського меморандуму безпосередньо пов'язані з дією Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Недотримання Російською Федерацією, яка є однією з країн-гарантів безпеки нашої держави, положень згаданого меморандуму ставить під сумнів ефективність усього механізму ядерних гарантій, запровадженого в рамках ДНЯЗ, що давав змогу контролювати обіг ядерних матеріалів у світі протягом останніх 50 років. 

3. Статут Міжнародного агентства з атомної енергії від 26 жовтня 1956 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_164](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_164)

4. Типовой дополнительный протокол к Соглашению между государством и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий от 12 октября 1998 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcirc/1997/Russian/infcirc540c\\_rus.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcirc/1997/Russian/infcirc540c_rus.pdf)

5. Учреждение Комиссии для рассмотрения проблем, возникших в связи с открытием ядерной энергии. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1 от 24 января 1946 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1%28I%29&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/&Lang=R](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1%28I%29&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/&Lang=R)

6. Maintenance of International Peace and Security: Nuclear Non-proliferation and Nuclear Disarmament. UN Security Council Resolution 1887 of 24 September 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1887\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887(2009))

7. Non-proliferation of Weapons of Mass Destruction. UN Security Council Resolution 1540 of 28 April 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004))

8. Question relating to measures to safeguard non-nuclear-weapon States parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. UN Security Council Resolution 255 of 19 June 1968 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/255\(1968\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/255(1968))

9. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Угоди між Україною та Міжнародним агентством з атомної енергії про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї. Закон України № 3092-IV від 16 листопада 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3092-15>

10. Про денонсацію Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року: Проект Закону України № 0076 від 20 березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50334](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50334)

11. Чекаленко Л. Ядерні гарантії України: лише на папері / Л. Чекаленко // Віче. – 2014. – № 7. – С. 28–29.

12. Чумак Д. В. Гарантії нераспространения ядерного оружия и пример Украины / Д. В. Чумак. – 19 декабря 2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.uatom.org/news2/3>

13. Bunn M. International Safeguards: Summarizing «Traditional» and «New» Measures / M. Bunn [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ocw.mit.edu/courses/nuclear-engineering/22-812j-managing-nuclear-technology-spring-2004/lecture-notes/lec16notes.pdf>

14. Vasylenko V. On assurances without guarantees in a «shelved document» / V. Vasylenko // День. – 2009. – № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/en/article/close/assurances-without-guarantees-shelved-document>

15. Statement to Fifty-Sixth Regular Session of IAEA General Conference – 2012 by IAEA Director General Yukiya Amano, 17 September 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.iaea.org/newscenter/statements/2012/amsp2012n012.html](http://www.iaea.org/newscenter/statements/2012/amsp2012n012.html)

## References

## Список використаних джерел

1. Договор про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_098](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_098)

2. Меморандум про гарантії ядерної безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_158](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158)

1. Dohovor pro nerozpovsiudzhennia iadernoi zbroi vid 1 lypnia 1968 roku [Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1 July 1968]. Available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_098](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_098)

2. Memorandum pro garantii iadernoi bezpeky u zviyazku z pryiednanniam Ukrainy do Dohovoru pro nerozpovsiudzhennia iadernoi zbroi vid 5 grudnia 1994 roku [Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation

of Nuclear Weapons]. Available at: <[http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_158](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158)>

3. Statut Mizhnarodnoho ahenstva z atomnoi enerhii vid 26 zhovtnia 1956 roku [The Statute of the International Atomic Energy Agency, 26 October 1956]. Available at: <[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_164](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_164)>

4. Tipovoi dopolnitelnyi protokol k Sohlasheniiu mezhdugosudarstvom i Mezhdunarodnym ahenstvom po atomnoi enerhii o primenenii garantii ot 12 oktiabria 1998 goda [Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, 12 October 1998]. Available at: <[http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Russian/infcirc540c\\_rus.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Russian/infcirc540c_rus.pdf)>

5. Uchrezhdeniie Komissii dlia rassmotreniia problem, vznikshikh v sviazi s otkrytiem iadernoi enerhii. Rezoliutsiia Generalnoi Assamblei OON No. 1 ot 24 ianvaria 1946 goda [Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy. UN Security Council Resolution 1, 24 January 1946]. Available at: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1%281%29&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/&Lang=R](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1%281%29&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/&Lang=R)>

6. Maintenance of International Peace and Security: Nuclear Non-Proliferation and Nuclear Disarmament. UN Security Council Resolution 1887, 24 September 2009. Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1887\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887(2009))>

7. Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction. UN Security Council Resolution 1540, 28 April 2004. Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004))>

8. Question relating to measures to safeguard non-nuclear-weapon States parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. UN Security Council Resolution 255, 19 June 1968. Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/255\(1968\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/255(1968))>

9. Pro ratyfikatsiiu Dodatkovoho protokolu do Uhody mizh Ukrainoiu ta Mizhnarodnym ahenstvom z atomnoi enerhii pro zastosuvannia garantii u zviazku z Dohovorom pro nerozpovsiudzhennia iadernoi zbroi. Zakon Ukrainy No. 3092-IV vid 16 lystopada 2005 roku [On Ratification of the Protocol Additional to the Agreement between Ukraine and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. The Law of Ukraine No. 3092-IV, 16 November 2005]. Available at: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3092-15>>

10. Pro denonsatsiiu Dohovoru pro nerozpovsiudzhennia iadernoi zbroi vid 1 lypnia 1968 roku. Proekt Zakonu Ukrainy No. 0076 vid 20 bereznia 2014 roku [On Denunciation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968. The Draft Law of Ukraine No. 0076, 20 March 2014]. Available at: <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50334](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50334)>

11. Chakalenko L. (2014) 'Iaderni garantii Ukraini: lyshe na paperi' [Nuclear Safeguards for Ukraine: Just on the Paper], Viche 7: 28–29.

12. Chumak D. V. 'Garantii nerasprostraneniia iadernoho oruzhii i primer Ukrainy' [Guarantees of the nuclear non-proliferation, and the example of Ukraine], 19 December 2012. Available at: <<http://ru.uatom.org/news2/3>>

13. Bunn M. 'International Safeguards: Summarizing 'Traditional' and 'New' Measures'. Available at: <<http://ocw.mit.edu/courses/nuclear-engineering/22-812j-managing-nuclear-technology-spring-2004/lecture-notes/lec16notes.pdf>>

14. Vasylenko V. (2009) 'On assurances without guarantees in a 'shelved document', Den, No. 37. Available at: <<http://www.day.kiev.ua/en/article/close/assurances-without-guarantees-shelved-document>>

15. Statement to Fifty-Sixth Regular Session of IAEA General Conference – 2012 by IAEA Director General Yukiya Amano, 17 September 2012. Available at: <[www.iaea.org/newscenter/statements/2012/amsp2012n012.html](http://www.iaea.org/newscenter/statements/2012/amsp2012n012.html)>

20



## Столичне місто як об'єкт управління: порівняльно-правовий аспект

Юлія СКОПНЕНКО,  
здобувач кафедри  
конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ України



Визначено, що столичне місто відіграє провідну роль у всіх сферах суспільного життя й порівняно з іншими містами його правовий статус має чимало особливостей. Доведено, що столичне місто можна віднести до складних об'єктів управління з огляду на його особливий правовий статус, який, зокрема, може полягати в дії спеціальних законодавчих актів на території столиці, виокремлення її в самостійну адміністративно-територіальну одиницю. На основі аналізу конституційних актів європейських держав зроблено висновок про відсутність єдиного підходу до регламентації статусу столичного міста в різних країнах.

**Ключові слова:** столиця, мегаполіс, агломерація, управління, конституція.