



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**МОДЕЛЬ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ
ДЛЯ УКРАЇНИ:
МИНУЛІ ВИКЛИКИ І
МАЙБУТНІ ПЕРСПЕКТИВИ**

Дарія Чернявська

Березень 2025

Зміст

Резюме	3
Вступ	4
Безпекові запевнення і гарантії безпеки: у чому різниця	7
Найпоширеніша помилка в тлумаченні поняття «гарантії безпеки»	12
Моделі гарантій безпеки: досвід інших країн	16
Дилеми Будапештського меморандуму: ціна минулих помилок і вплив на майбутні безпекові угоди	28
Меморандум про гарантії безпеки безпекові запевнення у зв'язку з приєднанням України до ДНЯЗ	36
Перші гарантії безпеки в історії незалежної України через 30 років після підписання Будапештського меморандуму	41
Рекомендації щодо вдосконалення моделі гарантій безпеки для України	57
Висновок	62

Резюме

Гарантії безпеки і безпекові запевнення стосуються безпекових зобов'язань однієї держави щодо іншої. Проте гарантії безпеки є значно вужчою категорією безпекових зобов'язань, які спрямовані винятково на посилення військового потенціалу або на військовий захист держави-бенефіціара завдяки державі-гаранту. У світі зараз можна виділити щонайменше три найбільш визнані моделі гарантій безпеки: «ізраїльську модель», «тайванську модель» і модель гарантій безпеки на шляху до НАТО, яка нещодавно була застосована щодо Швеції та Фінляндії.

Попри давню історію угод у сфері безпеки після здобуття незалежності, до 2024 року Україна не підпадала під жодну наявну модель гарантій безпеки. Навіть сумнозвісний Будапештський меморандум 1994 року де-факто не створив рамки, яку можна було б розглядати як основу забезпечення безпеки країнами-гарантами у випадку загрози. Лише у 2024 році в Україні почала формуватись нова модель гарантій безпеки, яка відповідає ознакам ефективних моделей і має спільні риси з «тайванським» зразком та зразком гарантій безпеки на шляху до НАТО. Українську модель на сьогодні утворюють 29 двосторонніх безпекових угод, укладених із 12 січня 2024 року. Низку цих двосторонніх угод можна вдосконалити, зокрема шляхом ратифікації, скасування дозволу на безпідставне припинення їхньої дії, конкретизації положень про військову підтримку з боку партнерів і використання чіткої термінології щодо предмету гарантій чи запевнень у текстах угод задля уникнення зайвих непорозумінь.

Вступ

У політичному дискурсі незалежної України було щонайменше два історичні періоди, безпосередньо пов'язані з концептами гарантій безпеки та безпекових запевнень.

Ці два поняття відіграли ключову роль у контексті підписання Будапештського меморандуму в 1994 році. І, зрештою, ці безпекові категорії посідають надважливе місце в сьогоднішній політичній системі України у зв'язку з підписанням країнами «Групи семи» Спільної декларації про підтримку України (12 липня 2023 року) та подальшим підписанням низки двосторонніх безпекових угод між Україною та державами-партнерами (з 12 січня 2024 року).



Будапештський меморандум.
Фото: Marcy Nighswander / AP1994



Спільна декларація про підтримку України.
Фото: Офіційне інтернет-представництво
Президента України

Попри історичну важливість цих документів, підписаних у 2023-2024 роках, в офіційному публічному дискурсі досі є розбіжності щодо того, чи ці угоди можна вважати гарантіями безпеки, чи лише безпековими запевненнями, хоч ці безпекові категорії мають зовсім різний юридичний статус і рівень ефективності безпекових зобов'язань. Наприклад, на офіційній прес-конференції щодо підписання безпекової угоди між Україною та Великою Британією 12 січня 2024 року президент Володимир Зеленський назвав цю угоду «гарантіями безпеки», натомість прем'єр-міністр Великої Британії Ріші Сунак визначив цю угоду як «безпекові запевнення»¹.




Підписання безпекової угоди між Україною та Великою Британією 12 січня 2024 року.
Фото: пресслужба Офісу президента

Однією з причин такої термінологічної невизначеності стала фундаментальна проблема для національної безпеки України – відсутність цілісної сформованої моделі гарантій безпеки для України за 33 роки Незалежності.

¹ Зеленський і Сунак розійшлися в думці, чи можна говорити про “гарантії безпеки” від Британії. Європейська Правда. 2024. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/01/12/7177340/>

Така термінологічна невизначеність може становити нову загрозу для України, оскільки зміст підписаних безпекових угод може не відповідати високим очікуванням українського суспільства від заявленого концепту гарантій безпеки. Найпоширеніше тлумачення цього концепту зводиться до обов'язкової прямої участі армії гаранта в захисті бенефіціара (в українському контексті – України), а укладені безпекові угоди не передбачають таких дій із боку держав-партнерів. Водночас це не означає, що підписані безпекові угоди не мають інших рис гарантій безпеки та безпекових запевнень і що риси приналежності до обидвох цих концептів не можуть існувати в угодах одночасно. Тож розуміння відмінностей між концептами гарантій безпеки та безпекових запевнень важливе для уникнення зайвих очікувань, непорозумінь і маніпуляцій задля ефективного наповнення та імплементації таких угод.



Безпекові запевнення і гарантії безпеки: у чому різниця

Український дискурс щодо безпекових угод, гарантій безпеки і безпекових запевнень пов'язаний із низкою проблем і викликів:

- 1** Відсутність цілісної сформованої моделі гарантій безпеки для України за 33 роки Незалежності. Будапештський меморандум, який трактувався як єдиний досвід отримання Україною гарантій безпеки, насправді не лише не забезпечив Україну гарантіями безпеки, а й навіть не містив ефективних безпекових запевнень. Він був сукупністю необов'язкових політичних обіцянок держав, які мали б стати гарантами безпеки України.
- 2** Відсутність чіткого розмежування між концептами гарантій безпеки, безпекових запевнень і безпекових угод.
- 3** Надмірне спрощення і підміна понять у тлумаченні концепту гарантій безпеки, зокрема його сприйняття як обов'язкового військового захисту з боку держав-гарантів, без дослідження інших наявних видів гарантій безпеки, що тягне за собою надмірні очікування від безпекових угод.
- 4** Скептицизм українського суспільства щодо будь-яких згадок про гарантії безпеки та безпекові запевнення у зв'язку з негативним досвідом Будапештського меморандуму.

Наявність вищезгаданих проблем і викликів робить теоретичне розмежування між поняттями гарантій безпеки і безпекових запевнень особливо актуальним.

В українській мові поняття «гарантії безпеки» має досить широке значення без чіткої класифікації на вузкі категорії. Натомість в англійській мові термін «гарантії безпеки» (security guarantees) має важливі відмінності від терміну «безпекові запевнення» (security assurances) у залежності від характеристик і рівня юридичної обов'язковості.

Спільним для безпекових запевнень і гарантій безпеки є те, що обидві безпекові категорії належать до безпекових зобов'язань, які одна країна чи низка країн надає іншій країні чи групі країн. Але за рівнем юридичної обов'язковості та рівнем потужності наданих зобов'язань ці безпекові категорії принципово різні.

Безпекові запевнення є ширшим поняттям, ніж гарантії безпеки, адже гарантії безпеки є лише вузьким підвидом безпекових запевнень. Безпекові запевнення (security assurances) означають «спробу держави чи групи держав переконати іншу державу чи групу держав, що їхній безпеці не буде завдано шкоди» (за Джефрі Кнопфом²). У загальному розумінні вони поділяються на два типи: негативні та позитивні безпекові запевнення.

У той час, як негативні безпекові запевнення передбачають зобов'язання однієї держави не нападати на іншу державу, позитивні безпекові запевнення характеризуються будь-якими активними діями допомоги, які зобов'язана вчинити держава-гарант щодо держави-бенефіціара, якщо бенефіціару загрожує потенційний чи безпосередній напад третьої держави. До того ж, ці активні дії гаранта можуть охоплювати не лише військову допомогу бенефіціару, а й допомогу будь-якого іншого характеру, зокрема економічну, юридичну, гуманітарну підтримку тощо.

2 Jeffrey W. Knopf, "Security Assurances: Initial Hypotheses", у Security Assurances and Nuclear Nonproliferation (Stanford University Press, 2012), 13-38. **9**

І лише гарантії безпеки, які є вузьким підвидом позитивних безпекових запевнень, безпосередньо спрямовані на посилення військового потенціалу держави-бенефіціара завдяки діям держави-гаранта. Гарантії безпеки, на відміну від інших форм безпекових запевнень, існують у формі особливо сильних оборонних юридичних зобов'язань держави-гаранта щодо держави-бенефіціара, які надаються в односторонньому порядку та спрямовані на військовий захист із боку гаранта в разі прямого чи потенційного нападу третьої держави на бенефіціара.

Деякі дослідники, зокрема Марк Веллер, визначають гарантії безпеки як «зобов'язання щодо захисту та збереження статусу й територіальної цілісності визначеної держави від загроз безпеці, іноземного збройного втручання чи збройних нападів»³. Тобто гарантії безпеки завжди передбачають, по-перше, винятково захисний характер зобов'язань, і, по-друге, посилення оборонних здатностей і військової спроможності держави-бенефіціара завдяки державі-гаранту.

Таким чином, безпекові запевнення поєднують у собі як активні дії держави (в разі позитивних безпекових запевнень), так і бездіяльність (у разі негативних безпекових запевнень) для мінімізації загроз безпеці іншої держави, і можуть бути оформлені як у вигляді юридично обов'язкового договору, так і у вигляді політичних обіцянок.

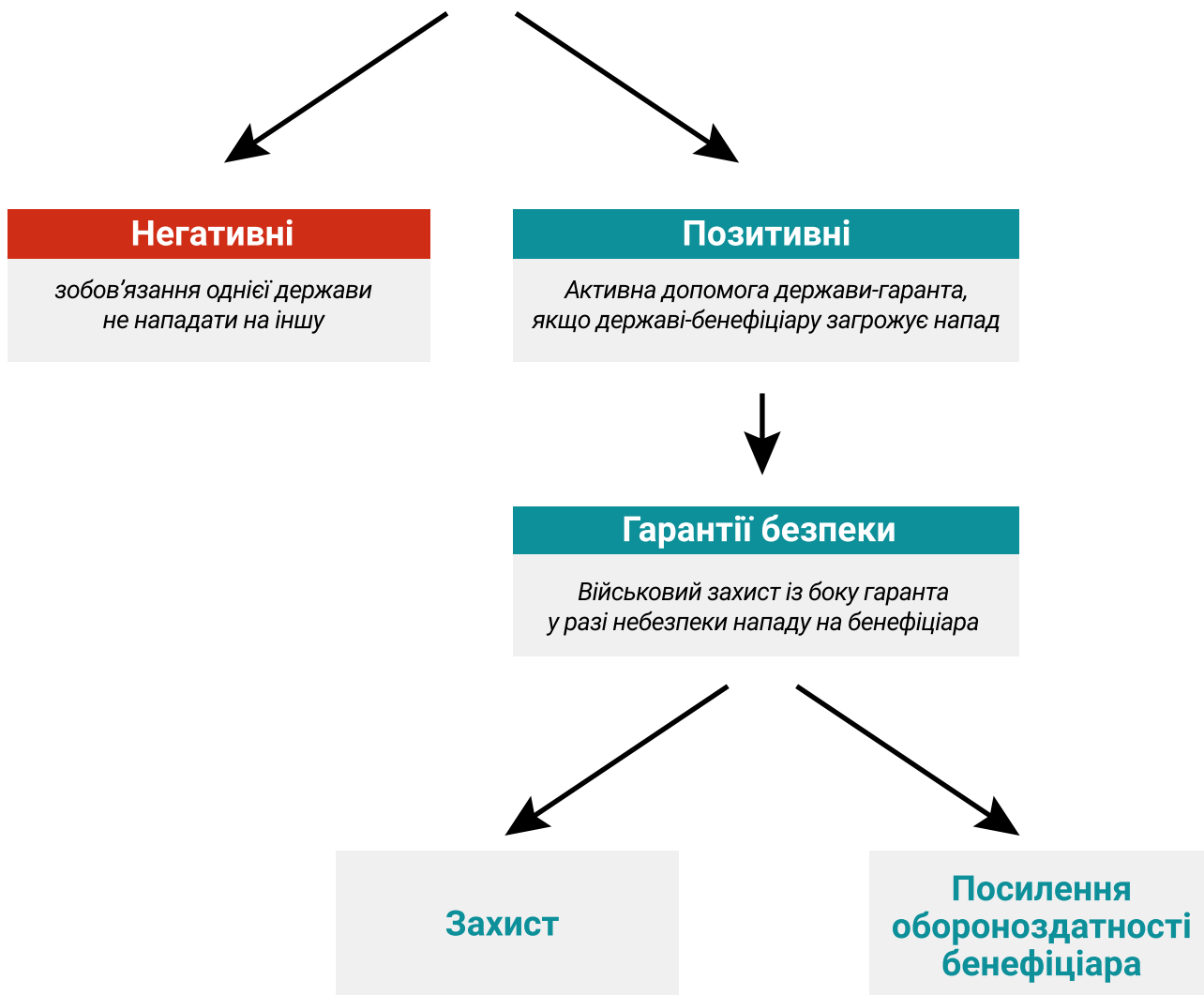
Натомість гарантії безпеки завжди передбачають юридично обов'язкові зобов'язання лише щодо активних дій держави-гаранта, які спрямовані на


3 Marc Weller, "Ukraine Settlement Options: Security Guarantees", 2022, 1-33, https://www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/weller_security_guarantee_options_paper.pdf.

посилення військового захисту держави-бенефіціара від зазіхань на її територіальну цілісність із боку третіх держав.

Безпекові запевнення

«спроба держави чи групи держав переконати іншу державу чи групу держав, що їхній безпеці не буде завдано шкоди»





**Найпоширеніша
помилка в
тлумаченні поняття
«гарантії безпеки»**

Досить часто учасники дискусій про гарантії безпеки в публічному полі повторюють однакову помилку в тлумаченні поняття «гарантії безпеки». Ця помилка стосується спеціальної чи випадкової підміни понять, яка проявляється в обмеженні широкого концепту гарантій безпеки вузьким трактуванням його як обов'язкового військового втручання армії держави-гаранта для захисту держави-бенефіціара від нападу третьої держави.

Частково таке трактування має сенс, адже **найпотужнішим і найефективнішим типом гарантій безпеки справді є військове втручання гаранта для захисту бенефіціара. Але широке та детальне розуміння концепту гарантій безпеки зовсім не обмежується прямим застосуванням військової сили з боку гаранта на користь бенефіціара. Навпаки, гарантії безпеки такої високої потужності історично використовуються вкрай рідко.** І це стосується не лише України, а й багатьох інших країн світу.

Термін «гарантії безпеки» в широкому розумінні включає в себе безпекові зобов'язання різного рівня ефективності. Найменш ефективним, але найпоширенішим типом гарантій безпеки є **консультативні гарантії**, які не передбачають жодних конкретних зобов'язань держав-гарантів, крім проведення спільних консультацій чи звернення до органу колективної безпеки в разі нападу на державу-бенефіціара. Деякі науковці називають такі безпекові зобов'язання не гарантіями безпеки, а безпековими запевненнями, оскільки такі дії держави-гаранта не сприяють безпосередньому підвищенню військового потенціалу бенефіціара.

Другим і більш ефективним типом гарантій безпеки є **зобов'язання держави-гаранта негайно застосувати економічні санкції проти третьої держави**, якщо вона скоїть напад на державу-бенефіціара. Так само, як і з попереднім типом безпекових зобов'язань, значна кількість авторів називає ці дії «безпековими запевненнями».

До гарантій безпеки середньої ефективності належать також **превентивні захисні дії гаранта**, які спрямовані на стримування можливої агресії проти бенефіціара з боку третьої країни шляхом розміщення на його території незначної кількості сухопутних військ чи військової техніки гаранта.

Врешті, **найменш поширеним, але найефективнішим типом гарантій безпеки є гарантії військової безпеки** шляхом надання військової допомоги у вигляді зброї чи шляхом військового втручання гаранта задля захисту бенефіціара. Крім цього, превентивне розміщення на території держави-бенефіціара значної кількості військової техніки та сухопутних військ гаранта також належить до найефективніших гарантій безпеки.

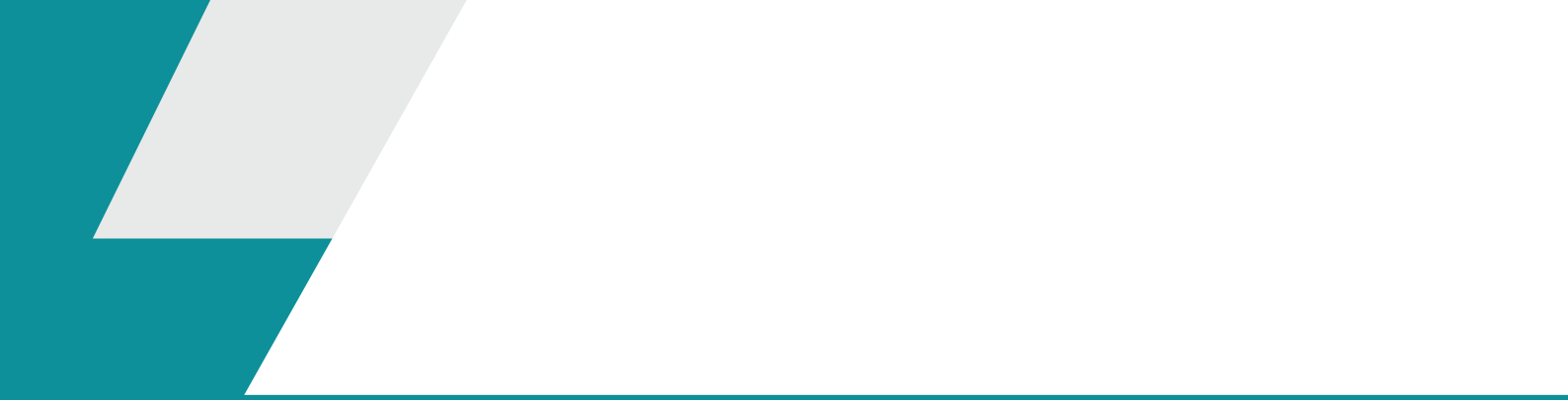
Отже, коли гарант у разі нападу третьої держави на бенефіціара надає бенефіціару військове озброєння та техніку, такі безпекові зобов'язання також називаються «гарантіями безпеки», хоч ці дії і не передбачають прямої військової участі гаранта в захисті бенефіціара.

Висока ефективність гарантій безпеки може бути зумовлена, крім іншого, наявністю власного політичного, економічного чи іншого інтересу держави-гаранта щодо бенефіціара; готовністю

гаранта дійсно застосувати силу задля захисту бенефіціара та превентивним розташуванням військових сил чи техніки гаранта на території бенефіціара.

Підвищити рівень потужності гарантій безпеки можна кількома шляхами, серед яких найпоширенішими є:

- 1** підписання сильного юридично зобов'язувального оборонного договору між державою-гарантом та державою-бенефіціаром;
- 2** прояви готовності гаранта до оборони бенефіціара шляхом проведення спільних військових навчань;
- 3** військова присутність гаранта на території бенефіціара.



Моделі гарантій безпеки: досвід інших країн

У світі існує кілька найбільш визнаних моделей гарантій безпеки, які застосовують окремі держави-гаранти для захисту національної безпеки бенефіціарів. Особливостями і спільними рисами цих моделей є, по-перше, відсутність зобов'язання з боку держави-гаранта чи держав-гарантів застосовувати свою військову силу у вигляді армії задля захисту держави-бенефіціара і, по-друге, надання гарантій безпеки в мирний час. Натомість дві центральні відмінності між цими моделями полягають у рівні військової допомоги, яку гарант чи гаранти мають надати бенефіціару, і в рівні юридичної обов'язковості гарантій безпеки.

Моделі гарантій безпеки і досвід інших країн



Модель стримування і військового домінування



Модель військової підтримки для самооборони



Модель забезпечення інтеграції в системи колективної безпеки

1. Модель стримування і військового домінування

Перша модель гарантій безпеки передбачає зафіксоване на рівні національного законодавства держави-гаранта зобов'язання щодо надання регулярної оборонної допомоги державі-бенефіціару задля військової могутності бенефіціара і унеможливлення агресивного нападу на бенефіціара з боку потенційних ворогів. Тобто держава-

гарант і держава-бенефіціар чітко окреслюють і юридично закріплюють обсяги та номенклатуру військової допомоги, яку гарант зобов'язаний надавати бенефіціару превентивно для стабільної військової переваги бенефіціара над його потенційними ворогами. Обсягів передбаченої військової допомоги від гаранта також має бути достатньо для ефективного самозахисту та перемоги бенефіціара над агресором чи агресорами в разі нападу. Особливостями цієї моделі гарантій безпеки є:

- 1** стабільне надання бенефіціару озброєння у великій кількості протягом тривалого проміжку часу (зазвичай протягом кількох десятиліть, що фіксується на рівні національного законодавства гаранта);
- 2** юридично обов'язкове дотримання гарантій із боку держави-гаранта у зв'язку з фіксацією зобов'язань на рівні національного законодавства;
- 3** надання і юридична фіксація гарантій безпеки в мирний період часу, а не в стані війни, за рахунок чого гарантії безпеки діють як превентивний механізм захисту бенефіціара та стримування можливих ворогів.

Практичним прикладом цієї моделі гарантій безпеки є «ізраїльська модель». «Ізраїльська модель» гарантій безпеки ґрунтується на низці двосторонніх угод між Ізраїлем і США у сфері оборони та безпеки, укладення яких пов'язане зі статусом основного союзника США поза НАТО (Major Non-NATO Ally), яким володіє Ізраїль. В американському законодавстві з 2008 року зафіксоване положення щодо того, що США прагнуть досягти якісної військової переваги

Ізраїлю над потенційними військовими загрозами для Ізраїлю. Тобто оборонна допомога, яку надають Ізраїлю США, спрямована на створення здатності Ізраїлю протистояти будь-якій реальній військовій загрозі з боку будь-якої окремої держави чи можливої коаліції держав і перемогти агресора чи агресорів у разі нападу.

Перша двостороння угода такого характеру була укладена в 1952 році (Угода про взаємну оборонну допомогу), а в 2016 році ці країни підписали договір про рекордну військову допомогу Ізраїлю з боку США. Йдеться про Меморандум про взаєморозуміння⁴, який передбачає надання Ізраїлю Сполученими Штатами \$38 млрд. у межах 2019-2028 років. Частина цієї фінансової допомоги (\$33 млрд.) спрямована на закупівлю військової техніки, насамперед американських військових товарів і послуг у США, а інша частина (\$5 млрд.) – на посилення систем протиповітряної оборони Ізраїлю. За угодою Ізраїль має отримувати це фінансування рівномірно протягом 10 років: \$3,3 млрд. грантової допомоги військового фінансування (FMF) щороку і \$500 млн. на посилення протиракетної оборони (шляхом фінансування програм співпраці з розробки, виробництва та закупівлі ракет протиповітряної оборони) щороку. Текст Меморандуму також передбачає можливість укладення окремих двосторонніх безпекових угод щодо співпраці між США та Ізраїлем із розвитку систем ППО «Залізний купол», «Стріла-3», «Праща Давида» тощо.

4 Memorandum of Understanding (MOU) : of 14.09.2016. URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/265160.pdf>

Варто зауважити, що двосторонні відносини щодо надання Ізраїлю гарантій безпеки з боку США не передбачають прямого військового захисту Ізраїлю Сполученими Штатами в разі нападу третьої держави на Ізраїль. Натомість ці гарантії безпеки обмежуються постачанням Ізраїлю американського озброєння, американськими інвестиціями у виробництво на території Ізраїлю нових видів озброєння, передачею Ізраїлю застарілих і надлишкових озброєнь із США тощо. Це яскраво підтверджується тим, що внаслідок атаки ХАМАСу на Ізраїль у жовтні 2023 року США направили Ізраїлю додаткову військову допомогу, зокрема у вигляді тисяч авіабомб МК84, сотень бомб МК82 і десятків винищувачів F-35A⁵, але Сполучені Штати не стали на прямий військовий захист Ізраїлю як сторона конфлікту.



Зустріч представників США та Ізраїля у Пентагоні.
Фото: Anna Moneymaker/Getty Images

5 WP: США схвалили пакет озброєнь Ізраїлю на мільярди доларів. Суспільне новини. 2024. 30 берез.
URL: <https://suspilne.media/amp/717140-wp-ssa-shvalili-paket-ozbroen-izrailu-na-milardi-dolariv/>

2. Модель військової підтримки для самооборони

Друга найбільш визнана модель гарантій безпеки має багато спільного з першою:

- 1 ця модель також передбачає юридичну фіксацію гарантій безпеки на рівні національного законодавства держави-гаранта;
- 2 гарантії безпеки за цією моделлю також надаються в мирний час, а не в період активних воєнних дій.

Водночас між першою та другою моделями гарантій безпеки є одна вагома відмінність – мета, задля якої держава-гарант надає оборонну підтримку державі-бенефіціару. **Якщо перша модель гарантій безпеки концентрується на досягненні рівня військових спроможностей бенефіціара, якого має бути достатньо для стримування потенційних ворогів, то друга модель гарантій безпеки передбачає надання достатньої кількості військової допомоги лише задля самозахисту бенефіціара в разі агресивного нападу на нього.** Тобто держава-гарант надає оборонну підтримку у вигляді озброєння державі-бенефіціару в разі прямої загрози безпеці бенефіціара, а не на постійній основі.

Прикладом другої моделі гарантій безпеки є так звана «тайванська модель». «Тайванська модель» гарантій безпеки, як і у випадку з Ізраїлем, зводиться до двосторонніх відносин між Тайванем і США.

У 1979 році у США набув чинності Закон про відносини з Тайванем (Taiwan Relations Act⁶), у якому зафіксований статус оборонних відносин між США

6 H.R.2479 - Taiwan Relations Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>

та Тайванем. Зокрема в цьому законі визначено, що США розвиватимуть дипломатичні, економічні й соціальні відносини з Тайванем. Збереження миру та стабільності між материковим Китаєм і Тайванем названо безпековим інтересом Сполучених Штатів, так само, як визначення статусу Тайваню лише мирним шляхом. Тож у законі передбачено, що США надаватимуть Тайваню зброю оборонного характеру в разі загрози безпеці народу Тайваню. Крім цього, кількість наданих Сполученими Штатами оборонних виробів та оборонних послуг Тайваню за цим законом має бути достатньою для підтримки потенціалу самооборони Тайваню.

Тож, на відміну від «ізраїльської моделі» гарантій безпеки, двосторонні відносини між США та Тайванем передбачають достатній для забезпечення самооборони Тайваню, але недостатній для забезпечення переваги військових спроможностей Тайваню над спроможностями можливих нападників, рівень військової підтримки від США.

Якщо коротко, то «тайванська модель» гарантій безпеки передбачає механізм самооборони, а «ізраїльська модель» гарантій безпеки – механізм превентивного стримування та домінування військових спроможностей над спроможностями потенційних нападників.

3. Модель забезпечення інтеграції в системи колективної безпеки

Третю найвідомішу модель гарантій безпеки можна назвати найменш цілісною, але водночас дуже релевантною для українського контексту. Ця модель гарантій безпеки стосується захисту безпеки окремих держав на їхньому шляху до НАТО. Тобто

якщо окремі держави стикаються з потенційними загрозами їхній безпеці з боку інших країн і подають заявку на членство в НАТО, то до моменту їхнього офіційного вступу до Альянсу ці держави потребують гарантій безпеки від країн-членкинь НАТО.

Як і дві попередні моделі гарантій безпеки, ця модель також передбачає надання гарантій безпеки в мирний час, а не в час війни. Частково ця модель гарантій безпеки перегукується з першою моделлю, адже гарантії безпеки від держав-членкинь НАТО мають діяти як превентивний механізм стримування потенційних агресорів від нападу на бенефіціара.

Особливістю цієї моделі є те, що гарантії безпеки не фіксуються як юридичні зобов'язання держав-гарантів на рівні їхнього національного законодавства, а існують у декларативній формі. Практичне застосування цієї моделі можна продемонструвати на прикладі шляху Фінляндії та Швеції до НАТО.

Фінляндія та Швеція стали країнами-членкинями НАТО навесні 2023 і 2024 років відповідно: Фінляндія приєдналась до НАТО 4 квітня 2023 року, а Швеція – 7 березня 2024 року, тобто майже за рік після офіційного вступу Фінляндії до Альянсу. Обидві країни подали заявки на вступ до НАТО 18 травня 2022 року, і на період опрацювання цих заявок Фінляндія та Швеція потребували гарантій безпеки у зв'язку з повномасштабною війною Росії проти України та погрозами з боку Росії цим двом країнам.

Зокрема 4 травня 2022 року Міністерка закордонних справ Швеції Анн Лінде заявила, що Швеція отримала гарантії безпеки від США на період до вступу до НАТО. Водночас подробиці

щодо змісту наданих «американських гарантій» не були оприлюднені, тому невідомо, чи надані Сполученими Штатами безпекові зобов'язання були справді гарантіями безпеки, чи лише безпековими запевненнями. Навіть сама Анн Лінде в інтерв'ю шведському телебаченню підтвердила певну невизначеність щодо статусу цих безпекових зобов'язань: «...Це не конкретні гарантії безпеки, які можна отримати лише завдяки повноправному членству в НАТО»⁷. Міністерка також зауважила, що надані США безпекові зобов'язання спрямовані на стримування Росії від проявів будь-яких загроз безпеці Швеції, адже якщо Росія все ж розпочне будь-яку негативну діяльність проти Швеції, то США «не залишать цю поведінку без відповіді».



Міністр закордонних справ Швеції Анн Лінде з державним секретарем Ентоні Блінкеном у Вашингтоні.
Фото: Michael McCoy/Reuters

Також 11 травня 2022 року, ще до того, як Фінляндія та Швеція подали заявки на вступ до НАТО (18 травня 2022 року), прем'єр-міністр Великої Британії Борис Джонсон підписав із цими країнами дві окремі декларації щодо взаємних гарантій

⁷ Sweden says US has offered security guarantees if it applies to join Nato. The Guardian. 2022. 5 May. URL: <https://amp.theguardian.com/world/2022/may/04/sweden-says-us-has-offered-security-guarantees-if-it-applies-to-join-nato>

безпеки⁸. Як зазначено на офіційному Інтернет-ресурсі Британського уряду, ці декларації були спрямовані на зміцнення Північної Європи перед лицем нових загроз, а також на підтримку збройних сил Швеції та Фінляндії з боку Великої Британії у випадку безпекової кризи чи нападу на ці країни. Така військова підтримка включала в себе посилення спільної військової підготовки та проведення спільних військових навчань, посилення обміну розвідувальними даними, боротьбу з кіберзагрозами тощо. Окремо прем'єр-міністр Борис Джонсон наголосив на розгортанні збройних сил Великої Британії, зокрема британської армії, Королівського флоту та Королівських військово-повітряних сил, на території Фінляндії та Швеції в рамках оборонного співробітництва.

Крім Великої Британії та США, готовність стати на захист Швеції та Фінляндії в разі загрози безпеці цих країн із боку Росії висловили Норвегія, Данія та Ісландія. Про це 16 травня 2022 року повідомив Офіс прем'єр-міністра Норвегії Йонаса Гар Стере⁹. Зокрема на офіційному Інтернет-ресурсі Уряду Норвегії з'явилась цитата прем'єр-міністра про готовність Норвегії разом із Данією та Ісландією *«допомогти своїм північним сусідам усіма необхідними засобами, якщо вони стануть жертвами агресії на їхній території до отримання членства в НАТО»*. Хоча прем'єр-міністр не повідомив про деталі цих безпекових зобов'язань, проте він назвав їх «безпековими запевненнями» (security assurances), а не «гарантіями безпеки».

8 Prime Minister signs new assurances to bolster European security: 11 May 2022. Gov.UK. 2022. 11 May. URL: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-signs-new-assurances-to-bolster-european-security-11-may-2022>

9 Nordic support for Finland and Sweden. Office of the Prime Minister. 2022. 16 May. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/nordic-support-for-finland-and-sweden/id2913323/>


Тобто найімовірніше, що безпекові зобов'язання Норвегії, Данії та Ісландії передбачали посилення оборонної співпраці із Швецією та Фінляндією, але не передбачали прямого захисту цих країн трьома скандинавськими гарантами.

Щодо безпекової підтримки з боку інших країн ЄС, крім Данії, то на початку травня 2022 року канцлер Німеччини Олаф Шольц заявив, що навіть до офіційного вступу до НАТО Фінляндія та Швеція як країни ЄС можуть очікувати від інших країн ЄС, зокрема Німеччини, оборонних зобов'язань у разі російського нападу¹⁰. Ці оборонні зобов'язання впливають зі статті 42(7) Договору про ЄС, у якій зазначено, що всі країни-членкині ЄС зобов'язані надавати допомогу та підтримку в межах своїх повноважень іншій країні ЄС у разі нападу на неї. Проте Шольц не озвучив жодних подробиць щодо можливого вигляду та змісту безпекових зобов'язань Німеччини перед Швецією та Фінляндією.

Крім Німеччини, 17 травня 2022 року нідерландське онлайн-видання «NL Times» із посиланням на Міністерку оборони Нідерландів Кайсу Оллонґрен повідомило, що Нідерланди готові захистити Швецію та Фінляндію в разі нападу на них до їхнього вступу до НАТО¹¹. Зокрема в заяві Кайси Оллонґрен йшлося про те, що оскільки Фінляндія та Швеція є країнами ЄС, то інші європейські країни в будь-якому разі мають взяти на себе безпекові зобов'язання щодо захисту цих країн до їхнього вступу до НАТО. Нідерланди, за словами Міністерки оборони, були готові стати на захист

10 Scholz spricht Sicherheitsgarantien aus. Süddeutsche Zeitung. 2022. 17 May. URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-norderweiterung-scholz-spricht-sicherheitsgarantien-aus-1.5586738>

11 Netherlands offers military protection to Finland, Sweden ahead of NATO decision. NL Times. 2022. 17 May. URL: <https://nltimes.nl/2022/05/17/netherlands-offers-military-protection-finland-sweden-ahead-nato-decision>



Швеції та Фінляндії в морській сфері, зокрема шляхом посилення спільної присутності ВМС у Балтійському морі та проведення спільних тренувань і навчань армій Швеції, Фінляндії та Нідерландів.

Загалом варто зауважити, що говорити про цілісну «модель» гарантій безпеки для Фінляндії та Швеції на шляху до НАТО досить складно та недоречно. Адже, на відміну від «ізраїльської моделі» та «тайванської моделі» гарантій безпеки, безпекові зобов'язання перед Фінляндією та Швецією існували в декларативній формі та без оприлюднення подробиць цих зобов'язань (окрім наданих Великою Британією гарантій безпеки). Водночас можна підсумувати, що надані Швеції та Фінляндії безпекові зобов'язання на їхньому шляху до НАТО створили захисний механізм стримування Росії від можливих проявів загроз безпеці цих двох країн.



Дилеми Будапештського меморандуму: ціна минулих помилок і вплив на майбутні безпекові угоди

На відміну від Ізраїлю та Тайваню, Україна не мала сформованої моделі гарантій безпеки до 2024 року. Підписаний у 1994 році Будапештський меморандум не належав до жодної з трьох вищеперелічених моделей гарантій безпеки, адже зміст цього договору не містив жодних гарантій безпеки для України.

Попри те, що в 1994 році публічний політичний дискурс України був сповнений заяв про надання Україні гарантій безпеки від трьох ядерних держав у відповідь на відмову України від ядерної зброї, більшість цих заяв насправді була прикладом підміни понять, адже гарантіями безпеки називали безпекові запевнення.

Підписання Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї¹² (далі – Будапештського меморандуму) та пов'язаних із ним міжнародних договорів, зокрема Тристоронньої заяви Президентів України, США та Росії¹³, Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації щодо реалізації тристоронніх домовленостей між Президентами України, Росії та США від 14 січня 1994 року¹⁴, Заяви Уряду Китаю про приєднання України до ДНЯЗ¹⁵ та Заяви Франції про приєднання України до ДНЯЗ¹⁶ створило чимало проблем для національної безпеки, суверенітету та національних інтересів України.

12 Україна. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Меморандум Україна. Ухвалено 5 грудня 1994. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#Text.

13 Україна. Тристороння заява Президентів України, США та Росії (укр/рос), Заява Україна, ухвалено 14 січня 1994, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_300#Text.

14 Україна, Кабінет Міністрів України. Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації щодо реалізації тристоронніх домовленостей між Президентами України, Росії та США від 14 січня 1994 року (укр/рос), Угода Кабінету Міністрів України, ухвалено 10 травня 1994, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_406#Text.

15 United Nations. Statement of the Chinese Government on the security assurance to Ukraine issued on 4 December 1994, Заява А/49/783, ухвалено 4 грудня 1994, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n94/500/44/pdf/n9450044.pdf>

16 Statement by France on the Accession of Ukraine to the NPT, Заява, ухвалено 5 грудня 1994, https://www.exportlawblog.com/docs/security_assurances.pdf

Розбіжності угод про надання Україні (не) гарантій безпеки з міжнародним правом

Перша проблема полягала у невідповідності положень багатьох цих міжнародних угод, зокрема і Будапештського меморандуму, праву міжнародних договорів. Наявність цієї проблеми була очевидною ще на етапі підготовки до підписання Будапештського меморандуму, тож її ігнорування з боку української сторони уможливило примноження інших фундаментальних проблем для національних інтересів України.

Розбіжності між положеннями міжнародних угод щодо відмови України від ядерної зброї в обмін на (не)гарантії безпеки та правом міжнародних договорів стосувались невідповідності угод про (не) гарантії безпеки умовам тлумачення міжнародних договорів за Віденською конвенцією 1969 року¹⁷.

Відповідно до пункту 3 статті 33 цієї Конвенції, терміни міжнародного договору мають мати однакове значення в кожному автентичному тексті різними мовами.

Натомість у Тристоронній заяві Президентів України, США та Росії є розбіжність у термінології в текстах договору українською та англійською мовами. В українському тексті угоди зазначено, що «США і Росія готові надати Україні гарантії безпеки»¹⁸. А в англійському тексті договору зазначено, що «*The United States and Russia are prepared to provide security assurances to Ukraine*»¹⁹. Тому є розбіжність між термінологією «гарантій безпеки» та «безпекових запевнень» (security assurances) в текстах договору різними мовами.

17 Організація Об'єднаних Націй. Віденська конвенція про право міжнародних договорів, Конвенція Організація Об'єднаних Націй, ухвалено 23 травня 1969, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text.

18 Україна. Тристороння заява Президентів України, США та Росії (укр/рос), Заява Україна, ухвалено 14 січня 1994, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_300#Text.

19 "January 14 Trilateral Statement", 14 січня 1994, National Security Archive, <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/Doc-10-1994.01.14-Trilateral-Statement.pdf>

Аналогічна розбіжність притаманна оригінальним текстам Будапештського меморандуму різними мовами. У тексті міжнародного договору сказано, що він укладений у чотирьох автентичних примірниках (українською, російською та англійською мовами). Але в примірнику українською мовою міжнародний договір має назву «Меморандум про гарантії безпеки»²⁰, а англійською – «Memorandum on Security Assurances»²¹ (Меморандум про безпекові запевнення).

Варто зауважити, що в офіційних текстах Заяви Китаю та Заяви Франції про приєднання України до ДНЯЗ також немає жодної вказівки на надання Україні гарантій безпеки у зв'язку з відмовою від ядерної зброї. Натомість Китай і Франція надали Україні лише безпекові запевнення (security assurances), а саме:

- негативні безпекові запевнення у вигляді зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти України та поважати суверенітет, незалежність і територіальну цілісність Української держави;
- позитивні безпекові запевнення (лише в Заяві Франції) у вигляді зобов'язання звернутись до Ради Безпеки ООН і вимагати від неї негайної реакції в разі, якщо Україна стане жертвою агресії чи погрози агресії із застосуванням ядерної зброї.

20 Україна. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, Меморандум Україна, ухвалено 5 грудня 1994, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#Text

21 "Memorandum on Security Assurances in Connection With Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", 5 грудня 1994, Volume 3007, No. 52241, The Secretariat of the United Nations, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>

Тож невідповідність вимозі єдиного тлумачення міжнародних договорів за Віденською конвенцією 1969 року, тобто за найважливішим джерелом права міжнародних договорів між державами, простежувалась у всіх найважливіших угодах і заявах, які стосувались отримання (не)гарантій безпеки у відповідь на відмову України від ядерної зброї.

Підписання Будапештського меморандуму під впливом політичного та економічного тиску на Україну

Однією з проблем угод про (не)гарантії безпеки для України є зовнішній тиск, який був застосований щодо України в момент підготовки до укладення та підписання цих угод. Висновок про наявність політичного та економічного тиску на Україну з боку інших держав-сторін цих угод можна зробити з офіційних текстів міжнародних договорів або з текстів офіційних коментарів представників держав-сторін цих міжнародних угод.

Наприклад, у тексті Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації щодо реалізації тристоронніх домовленостей між Президентом України, Росії та США від 14 січня 1994 року чітко прослідковується економічний тиск на Україну з боку Росії. Проявом економічного тиску в тексті Додатку до Угоди є положення статті 2 про те, що *«Російська Федерація спише частину державного боргу України у зв'язку з вивозом з території України тактичної ядерної зброї в 1991 і 1992 роках на суму*

400-520 млн доларів США з урахуванням уточнених даних по утилізації»²².

Тож фактично за цією Угодою Україна погодилась обміняти свою ядерну зброю на часткове списання державного боргу перед Росією. Але ціною такого обміну в майбутньому стала національна безпека та територіальна цілісність Української держави.

Будапештський меморандум також був підписаний під впливом економічного та політичного тиску на Україну з боку інших держав-сторін договору, зокрема Росії та США. На це вказують такі офіційні коментарі представників держав-сторін Меморандуму:

«У квітні 1992 року ми з Семом Нанном здійснили поїздку у Росію, Україну та Білорусь... Отже, ми прибули в Росію. Ми зустрілись з Борисом Єльциним... Він сказав, що це абсолютно неприйнятно, щоб Україна володіла ядерною зброєю, оскільки вони не мають контролю над пусковими установками без зв'язку з Росією. Він попросив передати Кравчуку, що може трапитись з Україною. Кравчук також це знав. Він хотів позбутись зброї, бо знав, що потенційно це може стати проблемою у відносинах з Росією та Сполученими Штатами...»²³



колишній американський сенатор Ричард Лугар про Будапештський меморандум, 26 грудня 2016 року

22 Україна, Кабінет Міністрів України. Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації щодо реалізації тристоронніх домовленостей між Президентом України, Росії та США від 14 січня 1994 року (укр/рос), Угода Кабінету Міністрів України, ухвалено 10 травня 1994, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_406#Text.

23 Радіо Свобода. "Як Кравчук «торгувався» за ціну ядерного роззброєння України". 26 грудня 2016. <https://www.radiosvoboda.org/amp/28197598.html>



«...Ми могли [не підписувати Будапештський меморандум]. Але тоді ми були б ізольовані. Санкції, блокада – це було прямо сказано»²⁴

Колишній президент України Кравчук про Будапештський меморандум, 30 серпня 2018 року

«Ще до підписання Будапештського меморандуму, будучи президентом, я ставив наші прохання, наші вимоги в розмові з віце-президентом США Альбертом Гором (щодо того як бути з ядерним арсеналом, який залишався в Україні після розпаду СРСР). Тоді він мені офіційно сказав: «Якщо ви не припинете дискусії і не погодитесь на вивезення ядерної зброї, до вас будуть застосовані санкції, не тільки економічні». Це підтримала і Європа...»²⁵

Тож хоча з офіційного тексту Будапештського меморандуму не можна зробити висновок про наявність тиску на Україну з боку інших держав-сторін, цей політичний та економічний тиск є очевидним із контексту підготовки до підписання цього міжнародного договору.

24 Руденко, Євген, Роман Кравець та Ельдар Сарахман. "Леонід Кравчук: Путіну треба сісти з Порошенком за стіл переговорів". Українська правда, 18 червня 2018. <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/06/18/7183631/>

25 Вуєць, Павло, та Михайло Глуховський. "Леонід Кравчук: Нам треба почати розмову з агресором". Главком, 30 серпня 2018. <https://glavcom.ua/interviews/leonid-kravchuk-nam-treba-pochati-roz-movu-z-agresorom-523596.html>

Відсутність цілісної стратегії національної безпеки на момент підписання Будапештського меморандуму

На момент укладення Будапештського меморандуму та пов'язаних із ним угод ще не були прийняті Конституція України і повноцінні нормативно-правові акти щодо національної безпеки України.


Ця проблема була досить ґрунтовною в контексті відмови України від ядерної зброї, адже саме відсутність чіткої стратегії національної безпеки України із розумінням потенційних зовнішніх загроз із боку Росії створила фундамент для підписання міжнародних договорів, які суперечили національним інтересам України.

Попри те, що текст Будапештського меморандуму має риси невідповідностей цілям національної безпеки та національних інтересів України, на момент підписання цього міжнародного договору він фактично не входив у розбіжність із наявним на той час національним законодавством України щодо національної безпеки, адже перший Закон України «Про основи національної безпеки України» був прийнятий лише в 2003 році, а перша Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» була затверджена лише в 2007 році.

У Стратегії національної безпеки України 2007 року нерегульовані проблемні питання з Російською Федерацією вже були названі безпосереднім зовнішнім викликом національній безпеці України, і укладення Будапештського меморандуму стало однією з причин виникнення цих проблемних питань, які зрештою призвели до прямої загрози національній безпеці України.

26 Україна, Верховна Рада України. Про основи національної безпеки України, Закон України 964-IV, ухвалено 19 червня 2003, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>.

27 Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 № № 105/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007#Text>.



**Меморандум
про гарантії
~~безпеки~~ безпекові
запевнення у зв'язку
з приєднанням
України до ДНЯЗ**

Підписаний 5 грудня 1994 року Будапештський меморандум став фінальним кроком до відмови України від ядерної зброї і водночас першим вирішальним кроком до майбутніх зазіхань на суверенітет, територіальну цілісність і національну безпеку нашої держави.

Хоча взимку 1994 року офіційні українські видання, зокрема офіційне видання ВРУ «Голос України», активно повідомляли про надані Україні потужні гарантії безпеки, насправді ж Україна залишилась і без ядерної зброї, і без гарантій безпеки від ядерних держав.

Ба більше, тексти всіх інших міжнародних договорів і заяв навколо Будапештського меморандуму (Тристоронньої заяви Президентів України, США та Росії, Заяв Уряду Китаю та Франції про приєднання України до ДНЯЗ) також не містили жодної риси приналежності до гарантій безпеки, хоч в українському політичному дискурсі ці безпекові угоди трактувались саме як гарантії безпеки.

Натомість у текстах Будапештського меморандуму та Заяв Уряду Китаю і Франції простежуються лише риси приналежності до цілеспрямованих негативних безпекових запевнень і цілеспрямованих позитивних безпекових запевнень щодо України. До негативних безпекових запевнень у Будапештському меморандумі належать такі положення: *«Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання...поважати незалежність і суверенітет та існуючі кордони України»; «...утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної*

незалежності України, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони...»; «...утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги»; «не застосовувати ядерну зброю проти будь-якої держави-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (995_098), що не володіє ядерною зброєю, крім випадку нападу на них самих, їхні території чи їхні підопічні території, їхні збройні сили або на їхніх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю»²⁸.

Ці негативні безпекові запевнення, які взяли на себе США, Велика Британія та Росія щодо України, фактично були основою Будапештського меморандуму та мали забезпечити Україні захист від можливих загроз із боку ядерних держав. Але Росія порушила свої зобов'язання за міжнародним правом перед Україною, розпочавши в 2014 році війну проти України та посиливши її повномасштабним вторгненням у 2022 році.

Крім негативних безпекових запевнень, у тексті Будапештського меморандуму є два положення, які вказують на найслабші позитивні безпекові запевнення інших сторін щодо України. До них належать такі уривки з тексту Меморандуму: «Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки...підтверджують їх зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки

28 Україна. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Меморандум Україна. Ухвалено 5 грудня 1994. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#Text.

Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї»; «...будуть проводити консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань»²⁹.

Із цих уривків можна зробити висновок, що Будапештський меморандум не мав би породжувати довіри України до обіцянок США, Великої Британії та Росії, оскільки ці обіцянки не передбачали готовності ядерних держав захистити Україну в разі можливого нападу.

Будапештський меморандум не містив у собі жодної риси гарантій безпеки, адже жодна ядерна держава не гарантувала Україні військового захисту за участі її армії в разі нападу на Україну, не зобов'язувалась надати Україні достатню кількість озброєння та військової техніки задля її самозахисту і навіть не передбачала проведення спільних військових навчань із Україною задля превентивного захисту від зовнішніх загроз.

29 Україна. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Меморандум Україна. Ухвалено 5 грудня 1994. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#Text.

Крім цього, навіть надані ядерними державами позитивні безпекові запевнення, які в українському дискурсі тлумачились як «гарантії безпеки», були найслабшими з усіх можливих варіантів позитивних безпекових запевнень. Вони полягали лише в проведенні консультацій та зверненні до Ради Безпеки ООН у разі нападу на Україну, але не передбачали жодних економічних санкцій чи притягнення можливого агресора до юридичної відповідальності.

Тож Будапештський меморандум, який мав би гарантувати безпеку Україні у зв'язку з відмовою від ядерної зброї, насправді не мав нічого спільного з гарантіями безпеки, а навпаки заклав підґрунтя для майбутніх загроз для України.

**Перші гарантії
безпеки в історії
незалежної України
через 30 років
після підписання
Будапештського
меморандуму**

Початком формування цілісної моделі гарантій безпеки для України можна вважати 2024 рік, адже **за цей рік Україна уклала 28 двосторонніх безпекових угод із державами-партнерами, які передбачають надання Україні гарантій безпеки різної потужності.** Загалом станом на 12 березня 2025 року Україна підписала 29 двосторонніх угод про співробітництво. Йдеться про безпекові угоди про співробітництво, які є двосторонніми безпековими зобов'язаннями та формалізованим продовженням Спільної декларації про підтримку України³⁰, яку підписали 12 липня 2023 року країни «Групи семи» (G7). Рівно за півроку, 12 січня 2024 року, Україна розпочала марафон підписання двосторонніх безпекових угод, уклавши першу таку угоду з Великою Британією, а згодом – ще 26 угод з усіма країнами «Групи семи», іншими державами-партнерами (Данією, Нідерландами, Латвією, Фінляндією, Іспанією, Бельгією, Португалією, Швецією, Ісландією, Норвегією, Румунією, Люксембургом, Естонією, Литвою, Польщею, Словенією, Чехією, Ірландією, Грецією, Албанією), 1 угоду з ЄС і угоду з Хорватією, яка не приєдналась до Спільної декларації.

Безпекові угоди України*

* станом на грудень 2024 року



30 Спільна декларація про підтримку України, Декларація, ухвалено 12 липня 2023, <https://president.gov.ua/news/spilna-deklaraciya-pro-pidtrimku-ukrayini-84277>

Оскільки всі ці двосторонні безпекові угоди діють цілісно й системно, а також містять у своєму змісті гарантії безпеки, **2024 рік можна вважати роком початку формування моделі гарантій безпеки для України. Ця модель найбільш наближена до перетину «тайванської моделі» гарантій безпеки і моделі безпеки на шляху до НАТО**, адже безпекові угоди передбачають надання Україні військової допомоги з боку держав-гарантів задля самозахисту України в агресивній війні Росії проти неї і водночас ці угоди містять консенсус держав-партнерів щодо майбутнього членства України в НАТО. Проте **за всіма критеріями двосторонні безпекові угоди не можна віднести до жодної з трьох перелічених моделей гарантій безпеки.** Це пов'язане з тим, що, по-перше, ці безпекові угоди не ратифіковані державами-гарантами, а отже ці безпекові зобов'язання не є частиною національного законодавства держав-партнерів, і, по-друге, усі безпекові угоди підписані під час активної фази війни, а не в мирний час, що робить їх унікальними.

У всіх 28 укладених і оприлюднених публічно безпекових угодах (хоча станом на 12 березня 2025 року Україна уклала 29 безпекових угод, проте безпекова угода з Грецією не оприлюднена в публічному доступі, що унеможлиблює її аналіз) є риси приналежності до гарантій безпеки і позитивних безпекових запевнень щодо України високої ефективності. Загалом спільною рисою всіх цих угод є досить однотипна структура, тож надані Україні гарантії безпеки та позитивні безпекові запевнення від держав-партнерів також мають доволі однотипний характер.

Усі ці безпекові угоди спрямовані на захист державного суверенітету України, на зменшення загроз національній безпеці України та

національним інтересам у сфері оборони, на збереження територіальної цілісності України та на захист безпеки громадян України. Це підтверджують положення двосторонніх угод про повагу держав-партнерів до суверенітету та територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів 1991 року; про довгострокову військову підтримку України для самооборони, стійкості та стримування можливої майбутньої російської агресії; про взаємодію України та держав-партнерів у сферах оборони, морської безпеки, розбудови потенціалу Сил оборони України, розмінуванні, розвідки, тренувань і навчань, кібербезпеки, санкцій проти Російської Федерації, притягнення Російської Федерації до відповідальності; про надання швидкої та сталої допомоги Україні у сфері безпеки, сучасного військового обладнання на суші, морі та в повітрі, а також економічної допомоги в разі майбутнього збройного нападу Російської Федерації, та інші положення угод.

До наданих Україні гарантій безпеки, усі або частина з яких прослідковуються в усіх підписаних двосторонніх безпекових угодах, належать:

1

Надання Україні військової техніки, боєприпасів, летального та нелетального озброєння від держав-партнерів задля захисту від російської агресії та відновлення територіальної цілісності України.

Майже в усіх двосторонніх безпекових угодах, окрім безпекових угод з Японією та Ірландією (які зосереджені на наданні нелетальної військової допомоги), є однотипні уривки, які вказують на надання Україні гарантій безпеки у вигляді озброєння. Прикладами таких уривків є наступні:

«Учасники працюватимуть разом над забезпеченням стійких сил, здатних захистити Україну зараз і стримати російську агресію в майбутньому, шляхом постійного надання допомоги у сфері безпеки та сучасного військового обладнання на суші, в повітрі та на морі, в космосі та в кібернетичних сферах, визначаючи пріоритетами протиповітряну оборону, артилерію та засоби вогневого ураження дальньої дії, бронетехніку та інші ключові засоби, за необхідності, такі як бойова авіація...»³¹ (Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії); «Французький учасник підтримуватиме плани та структури управління коаліцій спроможностей у межах Контактної групи з питань оборони України, відіграючи провідну роль у коаліціях з артилерії та протиповітряної оборони, а також беручи участь у коаліціях з Повітряних сил і морської безпеки, а також в інших коаліціях...»³² (Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Францією);

«Італія...надаватиме Україні своєчасну безпекову допомогу, сучасне військово-технічне обладнання (включно з військовою медичною підтримкою) та зброю на суші, в повітрі та на морі, в космічному та кіберпросторі, першочергово, але не обмежуючись цим, протиповітряну оборону, артилерію, засоби далекобійного ураження, бронетехніку, засоби розмінування, засоби розвідки, безпілотні системи...»³³ (Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Італією) тощо.

31 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, Угода, ухвалено 12 січня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-88277?fbclid=IwAR1VZ8On-4z3geM2FDe-HYVQU7xJRut5fMVBFalER-cUfuRR548xw3plUeao>

32 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Францією, Угода, ухвалено 16 лютого 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-89005>

33 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Італією, Угода, ухвалено 24 лютого 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-89245>

Задля ефективного та систематизованого надання Україні озброєння та військової техніки, а також задля підтримки Ініціативи майбутніх Сил оборони України держави-партнери беруть участь у 8 різноманітних Коаліціях спроможностей у межах Контактної групи з питань оборони України. До цих коаліцій спроможностей належать: «Інтегрована протиповітряна і протиракетна оборона», «Військово-повітряні сили» (AFCC), «Артилерія», «Бронетехніка», «Морська безпека», «Безпілотники», «Розмінування» та ІТ-коаліція.

У деяких двосторонніх безпекових угодах, як-от із Данією, Швецією, Латвією, Польщею, Бельгією, Норвегією, США, Румунією та Естонією, наведена чітка номенклатура озброєння та частина ВВП, яку держави-партнери зобов'язуються виділяти на військову підтримку України.

Наприклад: «Сполучені Штати зобов'язуються координувати з Україною та працювати... над модернізацією Повітряних сил України, зокрема над закупівлею ескадрилей сучасних винищувачів, забезпеченням, озброєнням і відповідною підготовкою для підтримки можливостей винищувачів четвертого покоління (включно з, але не обмежуючись, багатоцільовими літаками F-16)»³⁴, «Данія підтримуватиме зусилля із забезпечення цілісного потенціалу F-16 через Коаліцію військово-повітряних сил (AFCC), зокрема шляхом надання винищувачів, боєприпасів, тренажерів та навчання»³⁵, «Швеція надасть Україні військову допомогу на загальну суму 75 мільярдів шведських крон (приблизно

34 Україна. Двостороння безпекова угода між Україною та Сполученими Штатами Америки, ухвалено 13 червня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/dvostoronnya-bezpekova-ugoda-mizh-ukrayinoyu-ta-spoluchenimi-91501>

35 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Данією, ухвалено 23 лютого 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-pidtrimku-mizh-ukrayinoyu-ta-daniyu-89185>

6,5 мільярда євро) протягом трирічного періоду 2024–2026 років»³⁶, «Швеція у співпраці з міжнародними партнерами продовжуватиме докладати зусиль, щоб уможливити потенційну передачу Україні літаків JAS 39 Gripen, включно з навчанням»³⁷, «Уряд Бельгії вирішив якнайшвидше поставити у 2024 році бельгійські винищувачі F-16 для посилення обороноздатності України...»³⁸, «Орієнтовний загальний обсяг постачання [F-16] до 2028 року включає 30 літаків, на яких літатимуть українські пілоти»³⁹, «Норвегія продовжуватиме надавати Україні комплексні системи протиповітряної та протиракетної оборони, включно із системи NASAMS»⁴⁰, «Норвегія передасть Україні винищувачі F-16»⁴¹, «Згідно з рішенням Вищої національної ради оборони Румунії від 20 червня 2024 року, Румунія передасть Україні систему Patriot»⁴².

А в текстах безпекових угод із Латвією⁴³, Естонією⁴⁴ та Швецією⁴⁵ зазначено, що в 2024-2026 роках Латвія і в 2024-2027 роках Естонія надаватимуть Україні військову підтримку в розмірі 0.25% валового внутрішнього продукту щорічно, а Швеція надасть Україні військову допомогу на суму €6.5 млрд. за 2024-2026 роки.

36 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Швецією, ухвалено 31 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-91229>

37 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Швецією, ухвалено 31 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-91229>

38 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Бельгія, ухвалено 28 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91169>

39 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Бельгія, ухвалено 28 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91169>

40 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Норвегія, ухвалено 31 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91241>

41 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Норвегія, ухвалено 31 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91241>

42 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Румунією, ухвалено 11 липня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-92117>

43 Україна. Угода між Україною та Латвійською Республікою про довгострокову підтримку та безпекові зобов'язання, ухвалено 11 квітня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-mizh-ukrayinoyu-ta-latvijjskoju-respublikoyu-pro-dovgos-90189>

44 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Естонією, ухвалено 27 червня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91793>

45 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Швецією, ухвалено 31 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-91229>

Проведення спільних військових навчань і тренувань для Сил оборони України за участі та на території держав-партнерів.

У всіх підписаних 28 безпекових угодах із державами-партнерами містяться положення про підтримку розвитку Збройних Сил України включно з переходом до концепцій і оперативних процедур НАТО, командно-штабною підготовкою, спільними навчаннями та тренуваннями в таких сферах, як артилерія, протиповітряна оборона, бронетехніка, повітряні сили й морська безпека, безпілотні апарати, нові технології та розмінування тощо.

Проведення підготовки військових, спільних навчань і тренувань за участі держав-партнерів і на території держав-партнерів відбувається в межах Місії ЄС з надання військової допомоги (EUMAM) в Україні, Консультативної місії ЄС (КМЄС) на підтримку України, навчальної місії INTERFLEX та Групи сприяння безпеці України (SAG-U).

У деяких двосторонніх безпекових угодах названі конкретні проєкти, в межах яких держави-партнери покликані посилити спроможності Сил оборони України. Наприклад, у двосторонній безпековій угоді з Латвією є положення про створення коаліції безпілотників для України, в межах якої *«Латвія бере на себе зобов'язання створити навчальний центр та полігон для тренувань безпілотних літальних апаратів, надавати фінансову та матеріальну допомогу для досягнення цілей коаліції, а також координувати підтримку серед союзників України»*⁴⁶, а в безпековій угоді з Бельгією⁴⁷ зазначено, що до квітня 2024 року бельгійські Збройні сили вже

46 Україна. Угода між Україною та Латвійською Республікою про довгострокову підтримку та безпекові зобов'язання, ухвалено 11 квітня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-mizh-ukrayinoyu-ta-latvijskoju-respublikoju-pro-dovgos-90189>

47 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Бельгія, ухвалено 28 травня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91169>

підготували 2200 військовослужбовців Сил безпеки й оборони України і зобов'язуються продовжувати підготовку українського особового складу на своїй території й надалі. Подібним чином, безпекова угода з Чехією⁴⁸ передбачає щорічну підготовку до 4000 українських військовослужбовців за участі Чехії у 2024 році і надалі, а в безпековій угоді з Польщею⁴⁹ є звітне положення про підготовку Польщею понад 16 000 українських військових із 50 000 українців, які пройшли навчання в межах EUMAM. Крім цього, у тексті безпекової угоди з Румунією передбачене посилення спроможності навчального центру F-16 (FTC), *«який належить Збройним силам Румунії, для підготовки українських пілотів як свій практичний внесок у коаліцію спроможностей Військово-повітряних сил»*⁵⁰.

Тож проведення спільних військових навчань і тренувань за участі держав-партнерів і на території держав-партнерів спрямоване на значне посилення оборонних спроможностей Сил оборони України.

3

Спільне виробництво зброї для України за участі держав-партнерів та інвестиції держав-партнерів у посилення оборонно-промислового комплексу України для протидії російській агресії та захисту суверенітету України.

У текстах 27 безпекових угод, тобто у всіх підписаних безпекових угодах, окрім угоди з Японією та угоди з Ірландією, містяться зобов'язання держав-партнерів

48 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Чеською Республікою, ухвалено 18 липня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-92237>

49 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Республікою Польща, ухвалено 8 липня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-92009>

50 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Румунією, ухвалено 11 липня 2024, <https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-92117>

підтримувати розвиток оборонної промисловості України під час війни та повоєнної відбудови, зокрема шляхом інвестицій, фінансової допомоги, усунення обмежень у ланцюгах постачання військових матеріалів, обміну інформацією, спільних досліджень і розробок, надання технічної підтримки в налагодженні виробництва озброєння та військової техніки, а також спільного виробництва.

Деякі держави-партнери, зокрема Канада, Італія, Нідерланди, Іспанія, Бельгія, Ісландія, Румунія, Естонія, США та Чехія взяли на себе зобов'язання посилювати оборонну промисловість України в межах конкретних спільних ініціатив. Наприклад, двосторонні безпекові угоди з Канадою, Іспанією та Румунією передбачають можливість спільного виробництва боєприпасів для посилення обороноздатності України, зокрема боєприпасів великого калібру, а безпекові угоди з Нідерландами та Естонією – спільного виробництва безпілотних літальних апаратів і їхніх компонентів.

Крім цього, Італія задля оборонної співпраці з Україною створила ініціативу «Український оборонно-промисловий договір» (Ukrainian Defence Industry Contract), щоб у межах цієї ініціативи створювати спільні підприємства, партнерства, залучати інвестиції та передавати Україні оборонні технології, а Бельгія для аналогічних цілей заснувала ініціативу «Український оборонно-промисловий договір». Деякі держави, наприклад Ісландія, зобов'язались не лише розвивати спільні оборонно-промислові можливості з Україною, а й додатково фінансувати закупівлю озброєння для України: *«У 2024 році Ісландія зобов'язалася виділити 2 млн євро для чеської ініціативи на закупівлю боєприпасів на підтримку України»⁵¹.*

51 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Ісландією, ухвалено 31 травня 2024, <https://president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91237>

Тож активну залученість держав-партнерів до посилення оборонно-промислового комплексу України можна вважати ефективною гарантією безпеки довгострокової дії.

4 Обмін розвідувальними даними між Україною та державами-партнерами для посилення стійкості України.

Положення про поглиблення співробітництва між розвідувальними та контррозвідувальними службами України та держав-партнерів присутні у всіх 28 підписаних безпекових угодах. Співпраця у сфері розвідки спрямована на боротьбу з міжнародним тероризмом, зменшення загроз національній безпеці України та держав-партнерів, особливо шляхом стримування можливої підривної діяльності, будь-якої агресії та гібридної війни з боку Росії або інших ворожих державних чи недержавних суб'єктів.

Проведення спільних тренувань і навчань за участі держав-партнерів, надання Україні технічної допомоги, обмін секретною інформацією, реалізація спільних ініціатив між безпековими службами держав-сторін угод та інші форми взаємодії покликані посилити захисний механізм від агресії Росії проти України.

5 Співробітництво з державами-партнерами у сфері боротьби з небезпечною організованою злочинністю (НОЗ), спричиненою Російською Федерацією для підриву суверенітету і територіальної цілісності України.

Тексти безпекових угод із Великою Британією, Францією, Німеччиною, Канадою, Італією, Нідерландами, Латвією, Фінляндією, Іспанією,

Португалією, Швецією, Ісландією, Румунією, Естонією, Польщею, Словенією, Чехією та Японією містять зобов'язання держав-партнерів вживати активні заходи щодо протидії діяльності небезпечної організованої злочинності (НОЗ), яка багато в чому використовується Російською Федерацією та її «проксі» для підризу суверенітету та територіальної цілісності України зсередини. Зокрема йдеться про боротьбу з особами та групами осіб, які намагаються проникнути в українське суспільство (часто на тимчасово окупованих територіях), задля ведення гібридної війни проти України та загрозової діяльності для національної безпеки Української держави.

Окрім гарантій безпеки високої та середньої ефективності, у всіх 27 підписаних безпекових угодах **наявні позитивні безпекові запевнення високої ефективності від держав-партнерів для України. До них належать:**

1 Впровадження жорстких економічних санкцій проти Російської Федерації.

Усі 27 держав-партнерів у рамках двосторонніх безпекових угод і ЄС у рамках 28-ої безпекової угоди між Україною та ЄС зобов'язались підтримувати максимальний санкційний тиск на Російську Федерацію та тих, хто в Росії і за її межами підтримує війну проти України, зокрема шляхом обмеження доступу Росії до фінансів, товарів, технологій та послуг, які використовуються в її агресивній війні, і шляхом скорочення джерел надходжень Росії.

Загалом санкційний тиск на Росію і боротьба з усіма можливими формами обходу санкцій спрямовані на зменшення спроможностей Росії підтримувати свої військові зусилля у війні проти України. Держави-

партнери взяли на себе зобов'язання продовжувати застосування санкцій проти Росії доти, доки не буде відновлена територіальна цілісність України.

2

Притягнення Російської Федерації до відповідальності за її міжнародно-протиправні дії в Україні або проти України.

Положення про притягнення Російської Федерації до юридичної відповідальності за злочин агресії, воєнні злочини та інші міжнародні злочини, скоєні в Україні, містяться в усіх 28 підписаних безпекових угодах.

Держави-партнери зобов'язались брати участь у забезпеченні відповідальності Росії, російських військово-політичних лідерів та інших осіб, винних у воєнних злочинах, геноциді та злочинах проти людяності. Ці зобов'язання партнерів передбачають: створення спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України, участь у Міжнародній коаліції за повернення українських дітей, роботу над розробкою компенсаційного механізму для забезпечення відшкодування збитків, втрат і шкоди, завданих агресією Росії, та інші спільні кроки для притягнення Росії до відповідальності.

3

Використання заморожених суверенних активів Російської Федерації для підтримки України.

По-перше, 27 держав-партнерів і Європейський Союз зобов'язались залишати державні активи Росії у їхній юрисдикції знерухомленими та замороженими доти, доки Росія повністю не припинить агресію проти України і сповна не відшкодує всі збитки, заподіяні Україні, а також фізичним і юридичним особам.

По-друге, зобов'язання усіх партнерів і ЄС включають у себе пошук і використання всіх законних шляхів,

за допомогою яких заморожені російські активи можуть бути використані для підтримки України.

4

Спільна боротьба з кіберзлочинністю, російськими інформаційними маніпуляціями та пропагандою.

Захист національної безпеки України не обмежується постачанням зброї та посиленням оборонно-промислового комплексу України. Усі 28 безпекових угод передбачають взаємодію між Україною та державами-партнерами в боротьбі з кіберзлочинністю та російською пропагандою чи дезінформаційними кампаніями, особливо в час агресії проти України. Ця взаємодія покликана посилити кіберстійкість, інформаційну безпеку, спроможності стратегічної комунікації та захист критичної інфраструктури України, а глобально – сприяти стійкості України в гібридній війні Росії проти України.

5

Захист критичної інфраструктури, надання Україні гуманітарної допомоги та участь держав-партнерів у відбудові України.

Спільною рисою всіх підписаних безпекових угод є зобов'язання 27 держав-партнерів сприяти захисту критичної інфраструктури та відбудові України. Деякі держави, як-от Франція, зобов'язались надати Україні засоби протиповітряної оборони для посилення спроможностей захисту критичної інфраструктури України, хоча й більшість партнерів обмежила свої зобов'язання щодо захисту критичної інфраструктури України наданням технічної допомоги, фінансуванням або участю в координаційній групі з питань енергетики «Групи семи».

Водночас значна кількість держав-партнерів зобов'язалась реалізувати вагомі ініціативи задля відбудови України. Зокрема в двосторонній безпековій угоді з Бельгією міститься положення про те, що «з травня 2024 року, Бельгійське агентство розвитку Enabel у тісній співпраці з владою України, міста Чернігова та Чернігівської області розробить та впроваджуватиме багаторічну програму допомоги, спрямовану на підтримку реконструкції, стійкості та реформ, зосереджуючись, зокрема, на секторах освіти та охорони здоров'я, а також приділяючи особливу увагу енергоефективності»⁵², а в двосторонній безпековій угоді з Фінляндією є положення про підготовку Фінляндією національного плану відбудови України і зобов'язання Фінляндії виділити €290 млн. на гуманітарну допомогу Україні в 2024–2028 роках.

Крім цього, Латвія взяла на себе зобов'язання виділити €15 млн. в 2024-2026 роках для реалізації проектів реконструкції з акцентом на відновленні об'єктів соціальної інфраструктури в Чернігівській області та місті Чернігові, Словенія зобов'язалась додатково виділити €5 млн. в 2024 році для відновлення України, програми «Зерно з України» та пом'якшення наслідків війни в Україні для продовольчої безпеки, а Естонія виділить €56 млн. на гуманітарну підтримку України у 2024–2027 роках.


Подібні ініціативи, спрямовані на надання гуманітарної допомоги чи відбудову України, перелічені у всіх укладених двосторонніх безпекових угодах.

Отже, позитивні безпекові запевнення, які взяли на себе держави-партнери щодо України, хоч і

52 Україна. Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Королівством Бельгія, ухвалено 28 травня 2024, [https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-p-91169](https://www.president.gov.ua/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrokovu-pidtrimku-mizh-ukrainou-ta-korolivstvom-belgiya)

не посилюють військовий потенціал України безпосередньо, проте зміцнюють юридичну, інформаційну, економічну та гуманітарну стійкість України в протидії агресії Росії.

Разом надані Україні гарантії безпеки та позитивні безпекові запевнення створюють комплексні зобов'язання 27 держав-партнерів і ЄС щодо України, які протягом 10 років мають сприяти перемозі України в агресивній війні Росії проти України, відновленню територіальної цілісності України в межах кордонів 1991 року, притягненню Росії до справедливої відповідальності за міжнародним правом, захисту України від можливих майбутніх нападів Росії та всебічному відновленню Української держави після війни.



Рекомендації щодо вдосконалення моделі гарантій безпеки для України

Хоча укладені двосторонні безпекові угоди містять достатньо систематизовані зобов'язання держав-партнерів щодо підтримки України, ці угоди все одно можна вдосконалити в контексті надання Україні гарантій безпеки. А оскільки всі двосторонні безпекові угоди містять положення про можливість внесення до них змін, то нижче наведені рекомендації щодо того, які саме зміни потрібно внести в ці угоди задля того, щоб вони стали потужнішим механізмом захисту національної безпеки України.

1

Ратифікація безпекових угод державами-партнерами.

Для того, щоб підписані безпекові угоди мали більшу юридичну силу та зобов'язували держав-гарантів дотримуватись положень угод, ці угоди мають стати частиною національного законодавства підписантів. Хоча в різних системах права є різні підходи до ратифікації і за Віденською конвенцією 1969 року підписання міжнародного договору лідерами держав-сторін надає міжнародному договору ту саму юридичну силу, що й ратифікація, проте для України ратифікація безпекових угод державами-сторонами є дуже бажаною. Важливість ратифікації полягає в тому, що двосторонні безпекові угоди укладені на 10 років із можливістю припинення їхньої дії в будь-який момент, тому зміна політичних лідерів у державах-партнерах України протягом цих 10 років може стати причиною нестабільності безпекових угод без їхньої ратифікації парламентами держав-сторін.

Тож ратифікація може стати сигналом серйозних намірів держав-партнерів щодо готовності

підтримувати Україну та формувати нову модель захисту національної безпеки України. Зрештою, ратифікація безпекових угод наблизить українську модель гарантій безпеки до визнаної у світі «тайванської моделі».

2 Унеможливлення припинення дії безпекових угод у будь-який момент.

Значним недоліком текстів безпекових угод є положення про можливість припинення дії цих угод будь-яким із учасників у будь-який час шляхом письмового попередження іншого учасника. Це положення дозволяє одностороннє припинення дії угод без будь-яких причин і унеможливорює довгострокове планування реалізації цих безпекових угод. Цей пункт також підриває довіру до угод як юридично обов'язкових документів для сторін, тож неможливо говорити про цілісну модель гарантій безпеки для України доти, доки існує дозвіл на безпричинне припинення дії угод. Натомість має бути чіткий і фіксований термін дії як гарантій безпеки для України, так і безпекових угод в цілому.

3 Конкретизація і вдосконалення безпекових угод у частині військової підтримки з боку держав-партнерів для України.

Для того, щоб про сукупність безпекових угод можна було говорити як про цілісну модель гарантій безпеки для України, розділи щодо військової підтримки України з боку партнерів мають містити чіткі положення щодо номенклатури, кількості та термінів надання Україні озброєння і військової

техніки. Натомість зараз абсолютна більшість угод містить лише абстрактні твердження щодо військової підтримки України без жодного переліку чітких військових зобов'язань партнерів, а перелік номенклатури та кількості озброєння притаманний лише 10-15% безпекових угод. Тому деталізація складових безпекових угод щодо військової підтримки України має стати фундаментальним кроком на шляху до створення моделі гарантій безпеки для України.

4 Надання Україні чітких гарантій безпеки у разі повторного нападу Росії.

Безпекові угоди недосконалі в частині передбачених дій держав-партнерів у випадку повторного нападу Росії на Україну. Угоди передбачають лише обов'язкове проведення консультацій з Україною протягом 24 годин і можливу військову допомогу з боку держав-партнерів, проте без жодних подробиць цієї військової допомоги. Натомість безпекові угоди мають містити чіткий перелік номенклатури, кількості та часу надання озброєння, яке Україна отримає в разі можливого повторного нападу на неї, адже лише такі чіткі безпекові зобов'язання з боку держав-гарантів можуть створити ефективний механізм стримування ворога. Лише чітко прописані та юридично зафіксовані оборонні кроки з боку партнерів здатні надати Україні ефективний захист від повторного нападу Росії.

Використання термінів «гарантії безпеки» та «безпекові запевнення» в текстах безпекових угод.

Наразі жодна безпекова угода не містить прямої вказівки на те, що безпекові зобов'язання держав-партнерів щодо України є гарантіями безпеки чи принаймні безпековими запевненнями. Водночас, як було зазначено в розділі вище, майже всі ці безпекові угоди містять у своїй структурі і гарантії безпеки, і безпекові запевнення. Тож якщо називати речі своїми іменами, можна і підвищити юридичну силу цих угод, і збільшити рівень довіри до них українського суспільства, і уникнути термінологічної невизначеності (зокрема від офіційних представників держав-сторін угод) в аналізі змісту безпекових угод.

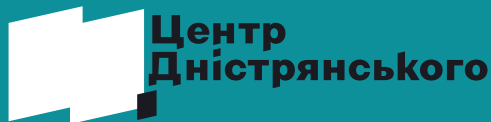


Висновок

Із написаного вище варто зробити три висновки. Перший висновок стосується термінологічного розрізнення понять гарантій безпеки та безпекових запевнень. Безпекові запевнення охоплюють широкий спектр безпекових зобов'язань, серед яких виділяють зобов'язання не створювати загрозу безпеці іншої країни чи групи країн (негативні безпекові запевнення) і зобов'язання надати будь-яку допомогу державі в разі нападу на неї третьої країни (позитивні безпекові запевнення). Гарантії безпеки, натомість, є особливим підтипом позитивних безпекових запевнень і вони передбачають безпекові зобов'язання, спрямовані на посилення військового потенціалу або на військовий захист держави-бенефіціара з боку гаранта в разі нападу на бенефіціара третьої держави.

Другий висновок стосується статусу Будапештського меморандуму та безпекових зобов'язань у ньому. Попри офіційне тлумачення Будапештського меморандуму в українському політичному дискурсі, як гарантій безпеки, цей міжнародний договір містив у собі лише найслабші негативні та позитивні безпекові запевнення ядерних держав щодо України. Жодних гарантій безпеки чи бодай позитивних безпекових запевнень високої ефективності текст Меморандуму не передбачав. Ба більше, Будапештський меморандум був укладений під значним зовнішнім тиском на Україну і його положення не відповідали міжнародно-правовим вимогам до міжнародних договорів. Тож угода, яка мала стати гарантією безпеки для України, насправді підірвала національну безпеку Української держави.

Третій висновок полягає в тому, що формування цілісної моделі гарантій безпеки для України розпочалось у 2024 році. Початок повномасштабної війни став переломним моментом в історії безпекових угод України. Уперше в історії незалежної України безпекові угоди почали не лише цілком відповідати ідеям суверенітету, національних інтересів і національної безпеки України, а й надавати Україні ефективні гарантії безпеки від провідних держав Європи та цілого світу. Це підтверджують тексти 29 підписаних безпекових угод між Україною та державами-партнерами в рамках формалізованого продовження Спільної декларації про підтримку України, яку підписали 12 липня 2023 року країни «Групи семи» (G7). Тексти всіх цих угод вказують на надання Україні гарантій безпеки шляхом постачання озброєння, спільного виробництва озброєння за участі держав-партнерів, посилення оборонно-промислового комплексу України та інших способів зміцнення військового потенціалу Української держави. Така взаємодія з державами-партнерами покликана відновити територіальну цілісність України в межах міжнародно визнаних кордонів 1991 року та захистити Україну від можливої майбутньої агресії Росії. І хоча двосторонні безпекові угоди далекі від досконалості та потребують значного доопрацювання, саме вони заклали міцний фундамент для системного надання Україні гарантій безпеки та безпекових запевнень від партнерів.



Матеріал підготовлено у рамках діяльності ГО "Центр права і політики імені Станіслава Дністрянського".

Цією аналітичною запискою ми маємо намір означити концептуальні рамки моделей гарантій безпеки на основі попередніх практик і розпочинаємо дискусію про їх можливе застосування в українському контексті.

При цитуванні матеріалу обов'язкове посилання на організацію.

(с) Центр Дністрянського