

Март  
2014



# МЕЖДУНАРОДНАЯ ЖИЗНЬ

*Проблемы внешней политики, дипломатии,  
национальной безопасности*

---

***Россия - Швейцария:  
200 лет установления дипломатических отношений***

**Сергей Лавров**

*Министр иностранных дел России*

**Дидье Буркхальтер**

*Президент Швейцарской Конфедерации*

---

***Украинский вектор***

**Владимир Орлов**

*Президент ПИР-Центра*

**Игорь Пеллициари**

*Профессор Университета Саленто*

---

***Северокорейский фактор и позиции России в Азии***

**Георгий Толорая**

*Профессор*

**Анатолий Торкунов**

*Академик РАН*

---

Москва. Издаётся с марта 1922 г.

## Аннотация к журналу №3, март, 2014

### ДИПЛОМАТИЯ

**С.Лавров**, министр иностранных дел России

Поздравление по случаю 200-летия установления дипломатических отношений России и Швейцарии

**Дидье Буркхальтер**, Президент Швейцарской Конфедерации, начальник Федерального департамента иностранных дел Швейцарской Конфедерации

Поздравление по случаю 200-летия установления дипломатических отношений России и Швейцарии

**Д.Любинский**. В будущее российско-швейцарских отношений и мы, и наши партнеры смотрим с большим оптимизмом

*22 февраля 1814 года (по новому летоисчислению - 6 марта) состоялось вручение верительных грамот видным российским дипломатом, действительным статским советником графом Иваном Антоновичем Каподистрией в качестве Чрезвычайного Посланника и Полномочного Министра при Швейцарской Республике. От этой даты мы ведем отсчет наших дипломатических отношений.*

**Е.Бажанов**. Каким быть современному дипломату?

*Дипакадемии МИД России исполнилось 80 лет. Задачи, стоящие перед современным дипломатом, несоизмеримо более комплексные, требующие глубоких знаний, разносторонних профессиональных навыков, умения быстро анализировать события и мгновенно принимать решения, от которых зачастую напрямую зависит безопасность собственного государства, региона, а то и всего человечества.*

### УКРАИНСКИЙ ВЕКТОР

**Е.Ильин**. Украина между Россией и Европой. Проблема исторического выбора

*Украина, став независимым государством в 1991 году, столкнулась со множеством вызовов как во внешней, так и во внутренней политике. К ним относятся формирование собственной экономики, культурное и этническое самоопределение, выстраивание отношений с другими государствами и поиск своего места на международной арене. Эффективно справиться с этими вызовами украинскому руководству не удалось.*



## **В.Орлов.** Крымский кризис и вопрос гарантий безопасности Украине

*20 лет назад вопрос о ядерном оружии на территории Украины и, соответственно, о гарантиях безопасности Украине в случае получения ею безъядерного статуса находился в центре внимания политиков, дипломатов и международного экспертного сообщества. Тогда же, казалось бы, он был решен раз и навсегда.*

## **Игорь Пеллициари.** Война за право помощи

*В связи с событиями в Киеве, а затем и в Крыму хотелось бы обратить внимание на «войну» предложений помощи Украине со стороны России, Европейского союза и США. События вновь показывают, что международные отношения и силовая политика государств основываются во все большей степени на политике оказания помощи.*

О соглашении Ассоциации российских дипломатов с Союзом дипломатов Украины

## ПОЛИТИКА

### **Г.Толорая, А.Торкунов.** Северокорейский фактор и укрепление позиций России в Азии

*Корейский полуостров - «мягкое подбрюшье» дальневосточной России - остается источником сюрпризов и для экспертного сообщества, и для широкой публики. В Корее на протяжении последних десятилетий происходят драматические события и в отношениях двух ее частей, и во внутренней жизни непримиримых противников - Севера и Юга.*

### **С.Куриц, В.Воробьев.** О программе «Мир без войн»

*Э.Дюкоммен и А.Гоба более 100 лет назад не могли знать многие причины, вызывавшие войны, страдания и разорение миллионов европейцев и почти миллиарда жителей колоний. Мы же с уверенностью можем сказать, что развитие наук позволило нам понять больше.*

## МИР ВОКРУГ НАС

### **С.Осадчий.** Банковский кризис на Кипре *Взгляд изнутри*

*Финансовые проблемы в странах еврозоны не оставили в стороне Республику Кипр. Структурный кризис кипрской экономики, который развивался с 2009*

года, привел к параличу банковской системы страны и вверг ее экономику в начале 2013 года в преддефолтное состояние.

**В.Надеин-Раевский.** Турция на пороге непростого выбора

*События лета 2013 года в Турции, вылившиеся в мощные протестные движения, как кажется на первый взгляд, стали неким симптомом кризиса политической власти. Однако только на первый взгляд. Процессы, происходящие в стране, много сложнее и противоречивее, чем может показаться стороннему наблюдателю.*

**В.Филиппов.** «Франсафрик»: тайная политика Парижа на Черном континенте

*Не будучи в состоянии противостоять произошедшим после Второй мировой войны сдвигам, Франция сделала все, чтобы сохранить свое политическое, экономическое и военное присутствие на тех пространствах Черного континента, которые входили во Французскую империю и составляли основу ее могущества.*

## МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ

**Инал Ардзинба.** Будущее группы БРИКС глазами экспертного сообщества

*За эту «пяtilетку» укрепился статус БРИКС как значимой межцивилизационной макроструктуры. Однако применительно к оценкам перспектив развития БРИКС можно отметить довольно четкое размежевание между экспертами стран Запада, с одной стороны, и исследователями из стран БРИКС и всего развивающегося мира - с другой.*

**Д.Гревцова.** Профсоюзы на саммите «G20»

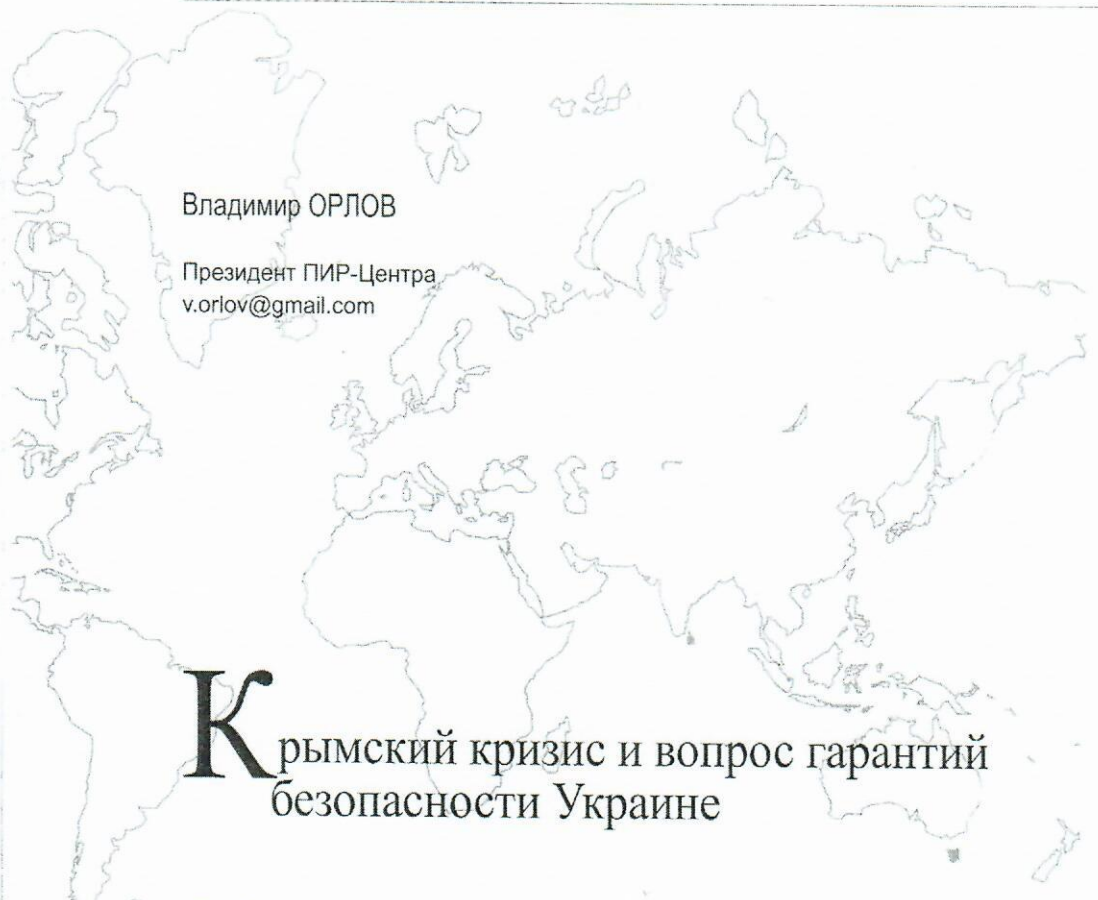
*В начале сентября 2013 года в Санкт-Петербурге состоялся саммит стран «Большой двадцатки». Дискуссии по острым социально-экономическим вопросам велись в нескольких тематических группах. «Labour 20» (профсоюзная «двадцатка») являлась одной из таких групп, состоящей из представителей профсоюзных организаций стран - участниц саммита.*

## КНИЖНАЯ ПОЛКА

**В.Штоль.** Катар: история успеха

**Ю.Малеев, А.Нагиева.** Научный вклад в уточнение статуса Арктики





Владимир ОРЛОВ

Президент ПИР-Центра  
v.orlov@gmail.com

## Крымский кризис и вопрос гарантий безопасности Украине

**20** лет назад вопрос о ядерном оружии на территории Украины и, соответственно, о гарантиях безопасности Украине в случае получения ею безъядерного статуса находился в центре внимания политиков, дипломатов и международного экспертного сообщества. Тогда же, казалось бы, он был решен раз и навсегда - сначала через Трехстороннее заявление президентов России, США и Украины (Москва, 14 января 1994 г.), затем через Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) (Будапешт, 5 декабря 1994 г.), подписанный Российской Федерацией, Украиной, Великобританией и Соединенными Штатами.

Однако сегодня, в разгар Крымского кризиса, приходится задаваться вопросом: а действует ли Будапештский меморандум?

Попробуем разобраться. Тем более что начиная с 1991 года я был плотно вовлечен в дискуссии о ядерном наследии СССР, включая

прежде всего вопрос советского ядерного оружия, находившегося на Украине. 1 декабря 1991 года с горечью наблюдал в Киеве финальный аккорд крушения СССР в ходе референдума о независимости Украины - ведь именно этот референдум был coup de grace (смертельным ударом) для Советского Союза, а не последовавшая затем Беловежская пуша. 3 сентября 1993 года в Массандре (Крым) вместе с Б.Н.Ельциным и российскими переговорщиками был свидетелем того, что украинская сторона, по сути, срывает все двусторонние российско-украинские решения по ядерному оружию в ожидании подключения Вашингтона. В январе 1994 года занимался анализом Трехстороннего заявления, обсуждал его прежде всего в Киеве. И затем, вплоть до весны 1995 года, участвовал в приближении неядерного статуса Украины в качестве участника Договора о нераспространении ядерного оружия, кульминацией чего стало участие украинской делегации в 1995 году в Конференции ДНЯО по рассмотрению действия и продлению договора, куда Украина пришла уже окончательно подтвердив свой неядерный статус.

#### ЯДЕРНЫЙ ПОЛУРАСПАД

25 декабря 1991 года М.С.Горбачев передал «ядерный чемоданчик» Б.Н.Ельцину. Таким образом, был частично дан ответ на вопрос о контроле над Стратегическими ядерными силами (СЯС) бывшего СССР.

30 декабря 1991 года в Минске было подписано Соглашение государств - членов СНГ по стратегическим силам, по которому государства-участники признавали необходимость Объединенного командования стратегических сил и сохранения единого контроля над ядерным оружием. В статье 4-й регламентировалось: «До полной ликвидации ядерного оружия решение о необходимости его применения принимается Президентом Российской Федерации по согласованию с главами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Украины, в консультации с главами других государств - участников Содружества».

Соглашение предусматривало, в частности, что «на период до полного уничтожения ядерное оружие, размещенное на территории Украины, находится под контролем Объединенного командования стратегических сил с целью его неиспользования и разукрупне-



вания к концу 1994 года», а процесс уничтожения ядерного оружия, размещенного на территориях Белоруссии и Украины должен вестись «под совместным контролем государств Содружества». Соглашение считалось «прекращенным» в отношении того государства, с территории которого будут выведены стратегические силы и вывезено ядерное оружие

Тогда реально объединенные стратегические силы созданы не были. Сама идея их создания была, скорее всего, компромиссом, временной уступкой, на которую пошла Россия в сложный момент, когда только что распался СССР, а Россия намеревалась активно развернуть рыночные реформы и нуждалась при этом в понимании соседей по СНГ. Среди других причин попытки создания объединенных стратегических сил - во-первых, стремление успокоить Запад и, во-вторых, желание, прежде всего со стороны Б.Н.Ельцина, заручиться благожелательным нейтралитетом вооруженных сил при демонтаже СССР (одним из настойчивых требований руководства Вооруженных сил СССР было сохранение единого командования над ядерным арсеналом).

Но, если посмотреть внимательно на соглашение об объединенных стратегических силах, можно заметить, что они требовали дальнейшей расшифровки, прежде всего в том, что касается реального механизма контроля над «ядерной кнопкой», возможностей принимать оперативные решения в случае необходимости санкционировать применение ядерного оружия, а также вопросов финансирования СЯС. Ни одна из республик СССР, кроме России, не была в состоянии обеспечить надлежащую боеготовность, техническую исправность, безопасность ядерных боеприпасов и высокую квалификацию, а также хотя бы минимально приемлемую оплату обеспечивавшего их персонала. Кроме того, вопрос «множественного контроля» (пусть и «объединенного») вызвал значительное беспокойство у других ядерных государств. Отмечалось, что это повышает непредсказуемость поведения государств-наследников СССР. «В чьих руках все-таки находится ядерная кнопка?» - таким вопросом на рубеже 1991-1992 годов задавались многие политики и средства массовой информации во всем мире.

6 июля 1992 года девять государств СНГ (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Молдавия и Туркмения) подтвердили, что поддерживают участие России в ДНЯО в качестве государства - обладателя ядерного оружия, и заяви-



ли, что готовы присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Таким образом, был юридически решен вопрос правопреемства, и Российская Федерация стала полноправным правопреемником СССР в части владения ядерным оружием. При этом речь шла о владении всем ядерным оружием бывшего СССР, включая и то, что находилось на территориях Украины, Белоруссии и Казахстана.

### «ЭФФЕКТ МАССАНДРЫ»

Руководство Украины, на словах заявляя о желании расстаться с ядерным оружием, находившимся на ее территории, на практике всячески оттягивало решение вопросов его ликвидации, ставя этим под сомнение принадлежность ядерных боеголовок России. Украина высказала тезис о том, что, хотя стратегические ядерные вооружения на ее территории и находятся в оперативном управлении России, право собственности как на носители, так и на боеголовки принадлежит Украине.

23 мая 1992 года США, Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан подписали Лиссабонский протокол к Договору между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1). Согласно протоколу, Украина, Белоруссия и Казахстан признавались, наряду с Россией, сторонами СНВ-1. Они обязались после введения в действие Договора СНВ-1 ликвидировать или передать России все стратегические ядерные боеголовки.

Белоруссия и Казахстан последовательно выполнили положения Лиссабонского протокола.

В то же время вопрос о ядерных боезарядах и их носителях, размещенных на Украине, оказался чрезвычайно сложным. Его решение затянулось на три года.

На момент распада СССР ядерный потенциал, размещенный на Украине, составлял: 130 ракет СС-19 с 780 боеголовками и 46 - СС-24 с 460 боеголовками, а также около 600 боезарядов, размещенных на бомбардировщиках Ту-96 МС и Ту-160. Таким образом, Украина имела на своей территории ядерный арсенал, превышавший арсеналы Англии, Франции и Китая вместе взятых. Руководство и парламент Украины не раз заявляли, что ликвидация ядерного оружия на ее территории является одним из основных внешнеполитических приоритетов. Но на практике Украина повела себя иначе,



последовательно приближая свой статус к статусу полноправного владельца стратегических ядерных вооружений. Когда в Лиссабоне Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан подписывали документы о правопреемстве по Договору СНВ-1, одновременно главы государств, в том числе и Президент Украины Леонид Кравчук, направили письма Президенту США с обещанием ликвидировать ядерное оружие на своей территории и вступить в ДНЯО. Вскоре, однако, украинские официальные лица заявили, что данное письмо - не больше чем «личное послание, не имеющее юридической силы».

3 сентября 1993 года в Массандре (Крым) премьер-министры России и Украины В.С.Черномырдин и Л.Д.Кучма пошли на подписание трех протоколов: о гарантиях надзора за ракетными установками, об утилизации ядерных зарядов и об основных принципах утилизации ядерных боеголовок. Согласно этим договоренностям, весь ядерный арсенал, размещенный на Украине, должен был быть вывезен в Россию и демонтирован на заводах-изготовителях. Согласно подписанным в Массандре протоколам, высокообогащенный уран (ВОУ) с боеголовок должен был на российских заводах доводиться до низкой стадии обогащения и возвращаться Украине для использования на ее АЭС.

Однако дальше случилось нечто далекое от дипломатической практики, свидетелем чему я был. В уже подписанные документы украинская сторона от руки внесла изменения, которые радикально поменяли весь смысл договоренности: Украина соглашалась демонтировать и вывезти в Россию лишь боеголовки с ракет СС-19. Согласно рукописной поправке, ракеты СС-24 могли и дальше оставаться на территории Украины. Член делегации России на переговорах с Украиной расценил подобный демарш как «случай беспрецедентный в дипломатической практике», и соглашение было денонсировано Россией.

Внешний мотив такого поведения Украины был объяснен мне известным украинским политическим деятелем Сергием Головатым (депутатом парламента, затем министром юстиции Украины): «Мы должны обладать мощным фактором сдерживания против агрессивной политики России. Иначе Украину постигнет судьба Грузии, Молдовы и Таджикистана, где Россия имперскими методами восстанавливает свои жизненные интересы».

Представляется, однако, что истинный мотив был иным. На самом деле интересы безопасности Украины как таковой оказывались



вторичными по сравнению с экономическими интересами, в частности, стремлением в условиях жесточайшего экономического кризиса «выторговать» как можно более значительные суммы от Соединенных Штатов. На это прямо указывал, в частности, посол США по особым поручениям Джеймс Гудби, который вел переговоры с Украиной в 1992-1994 годах. Нельзя не признать и того, что Украина стремилась «выторговать» также как можно большие суммы или финансовые уступки со стороны России, прежде всего когда вела речь о компенсации за ВОУ.

Украина в 1992-1993 годах была не способна самостоятельно и эффективно установить оперативный контроль над всеми боеголовками, находившимися на ее территории (то есть осуществлять их запуск, а также предотвращать запуск). Вместе с тем она была способна установить частичный контроль над ядерными зарядами в срок от нескольких месяцев до полутора лет. По сути, речь шла о возможности лишь негативного контроля со стороны Украины, то есть о возможности предотвратить запуск ракет со своей территории, если он не согласован с руководством Украины. Что касается позитивного контроля, то здесь мнения экспертов расходились. Доминировало предположение, что у Украины не были отсечены все возможности позитивного контроля находившихся на ее территории ракет. Во-первых, дешифраторы («электронные замки») кодов производились на территории Украины - в Харькове. Во-вторых, командный пункт 46-й ракетной армии, через который шли все коммуникации к штабам и ПУ, расположен в Виннице. В-третьих, украинские военные были в принципе способны рассчитывать траектории полета ракет и, соответственно, программировать полетные задания.

Вместе с тем отсутствие спутниковой информации, необходимой для точного определения новых целей, сводило реальную возможность позитивного контроля к минимуму, если не к нулю. Наконец, финансово-экономическая ситуация на Украине в 1992-1993 годах свела бы на нет любые попытки перебазирования ракет (что само по себе вряд ли могло входить в планы украинского военно-политического руководства) и тем более попытки установить эффективный позитивный контроль над ядерным арсеналом.

Возвращаясь к событиям тех лет, невольно приходишь к выводу, что договороспособность Украины как суверенного государства в период с 1992 по 1993 год оставалась под вопросом.



### МАСТЕРА «ЯДЕРНОГО БЛЕФА»

Истинной целью «ядерной политики» Украины в 1992-1993 годах было посредством «ядерного блефа», во-первых, повысить свой престиж как независимого государства на международной арене и, во-вторых, получить существенную экономическую помощь со стороны Запада в обмен на последующую передачу размещенных на ее территории боеголовок России. На это было, в частности, направлено решение Верховной Рады Украины в ноябре 1993 года, которое фактически провозглашало Украину ядерным государством.

При этом надо заметить, что, хотя российские дипломаты и военные вели напряженные переговоры со своими украинскими коллегами, «эффект Массандры» был характерен для большинства таких обменов мнениями: вроде бы позиции были близки, однако финального результата достичь не удавалось. Это объяснялось тем, что в Киеве прекрасно знали: ключи от сейфа с валютой находятся не в Москве, а в Вашингтоне. Кроме того, украинским представителям казалось, что именно Вашингтон, а не Москва в первую очередь был заинтересован в максимально гладком проведении конференции по рассмотрению действия ДНЯО (1995 г.) и в его бессрочном продлении. Неучастие в этом форуме Украины в качестве неядерного государства, как справедливо полагали в Киеве, наложило бы тень на ход конференции, осложнило бы достижение задуманного результата, к тому же могло стать примером для ряда государств по игнорированию ДНЯО.

Поэтому без участия Соединенных Штатов выработка эффективной договоренности о судьбе российского ядерного арсенала на территории Украины могла бы оказаться невозможной. Россия, которая поначалу была убеждена в том, что этот вопрос так или иначе будет решен «по-братски» и без постороннего участия, в конце концов вынуждена была, по существу, расписаться в неспособности решить его без участия США, причем участия не символически посреднического, но равноправного, если не сказать - ведущего.

### ТРЕХСТОРОННЕЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

Надо признать, что цель украинской политики была в основном достигнута. 14 января 1994 года в Москве было подписано Трехстороннее заявление президентов России, Украины и США,



согласно которому Украина обязалась вывести все ядерные боеголовки со своей территории в течение семи лет с момента вступления в силу Договора СНВ-1.

Как и настаивало украинское руководство, Трехстороннее заявление было напрямую увязано с предоставлением Киеву 125 млн. долларов помощи со стороны США, а также компенсацией низкообогащенным ураном (НОУ); в дальнейшем помощь была расширена.

На переговорах Украина превыше всего ставила вопрос об экономических приобретениях в обмен на то ядерное оружие, которое она не контролировала, но которое находилось на ее территории.

Однако с сегодняшней перспективы наиболее значимым представляется решение президентов Ельцина и Клинтона о том, что Россия и США готовы предоставить Украине гарантии безопасности. В частности, сообщили оба президента Кравчуку, как только Договор СНВ-1 вступит в силу и Украина станет государством - участником Договора о нераспространении ядерного оружия, не обладающим ядерным оружием, Россия и США:

- подтвердят Украине свое обязательство в соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ уважать независимость и суверенитет и существующие границы государств - участников СБСЕ и признавать, что изменения границ могут осуществляться только мирным путем и по договоренности; подтвердят свое обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности или политической независимости любого государства и что никакие их вооружения никогда не будут применены, кроме как в целях самообороны или каким-либо иным образом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций;

- подтвердят Украине свое обязательство в соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ воздерживаться от экономического принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством - участником СБСЕ прав, присущих его суверенитету, и таким образом обеспечить себе преимущества любого рода;

- подтвердят свое обязательство добиваться незамедлительных действий Совета Безопасности ООН по оказанию помощи Украине как государству - участнику ДНЯО, не обладающему ядерным оружием, в случае если Украина станет жертвой акта агрессии или объектом угрозы агрессии с применением ядерного оружия;



- подтвердят в отношении Украины свое обязательство не применять ядерное оружие против любого государства - участника ДНЯО, не обладающего ядерным оружием, кроме как в случае нападения на них, их территории или зависимые территории, на их вооруженные силы или их союзников таким государством, действующим вместе с государством, обладающим ядерным оружием или связанным с ним союзным соглашением.

### БУДАПЕШТСКИЙ МЕМОРАНДУМ

Казалось бы, Украина получила желанный максимум. Однако и после подписания документа парламент Украины не спешил ратифицировать ДНЯО. В преддверии Конференции ДНЯО в 1995 году такие проволочки вызвали особую озабоченность американской дипломатии, которая считала необходимым, чтобы Украина присутствовала в качестве полноправного участника ДНЯО на этой конференции, во многом как пример успеха ядерных держав (прежде всего США) по преодолению потенциальных угроз, связанных с распадом СССР. При этом давление США на Украину совершило значительную трансформацию - от «кнута» в 1992 году до многочисленных «пряников» в конце 1993 и в 1994 годах. Причем давление США на Украину в вопросах ядерных вооружений резко контрастировало с позицией России того же периода. Россия, хотя и проводила изнурительные переговоры с украинскими делегациями, вела себя на них подчас вяло, неизобретательно, не добиваясь выполнения достигнутых соглашений.

К осени 1994 года украинский парламент ощутил на себе возросшее давление из-за рубежа (прежде всего из США). Руководство Украины к тому времени окончательно пришло к выводу о невозможности содержать ядерный арсенал и предпочтительности выполнения Трехстороннего заявления. Дальнейшая затяжка с ратификацией Украиной ДНЯО в качестве неядерного государства, особенно накануне итогового, решающего заседания подготовительного комитета (Препкома) к конференции ДНЯО, была чревата тем, что государство оказалось бы в международной изоляции. Поняв, что возможности «ядерного блефа» и «ядерного торга» исчерпаны, Верховная Рада Украины 16 ноября 1994 года ратифицировала (301 - «за», восемь - «против») ДНЯО, сопроводив ратификацию требованием к ядерным



державам предоставить Украине особые гарантии безопасности. Три государства - депозитария ДНЯО (США, Россия и Великобритания) предоставили эти гарантии в совместном меморандуме на Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (Будапешт, 5 декабря 1994 г.). Франция и Китай также представили отдельные документы о распространении их гарантий безопасности на Украину.

Первые пять пунктов Будапештского меморандума в основном повторяют Трехстороннее заявление. И все-таки воспроизведу их дословно ниже, потому что расхождения есть:

1. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки подтверждают Украине свое обязательство в соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины.

2. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки подтверждают свое обязательство воздерживаться от угрозы силой и ее применения против территориальной целостности или политической независимости Украины и подтверждают, что никакие их вооружения никогда не будут применены против Украины, кроме как в целях самообороны или каким-либо иным образом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

3. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки подтверждают Украине свое обязательство в соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ воздерживаться от экономического принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление Украиной прав, присущих ее суверенитету, и таким образом обеспечить себе преимущества любого рода.

4. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки подтверждают свое обязательство добиваться незамедлительных действий Совета Безопасности ООН по оказанию помощи Украине как государству - участнику Договора о нераспространении ядерного оружия, не обладающему ядерным оружием, в случае если Украина станет жертвой акта агрессии или объектом угрозы агрессии с применением ядерного оружия.

5. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки



подтверждают в отношении Украины свое обязательство не применять ядерное оружие против любого государства - участника Договора о нераспространении ядерного оружия, не обладающего ядерным оружием, кроме как в случае нападения на них, их территории или зависимые территории, на их вооруженные силы или их союзников таким государством, действующим вместе с государством, обладающим ядерным оружием или связанным с ним союзным соглашением.

Как можно заметить, из начального пункта в Будапештском меморандуме, по сравнению с Трехсторонним заявлением, исчезла фраза «и признавать, что изменения границ могут осуществляться только мирным путем и по договоренности». То есть Будапештский меморандум как бы исключает саму возможность пересмотра границ, равно как и исключает термин «по договоренности».

5 декабря 1994 года Украина - после многочисленных проволочек - присоединилась к ДНЯО. Существенный очаг напряженности и потенциальный источник ядерного распространения на территории бывшего СССР был с юридической точки зрения ликвидирован. Важно также, что присоединение Украины к ДНЯО в качестве неядерного государства позволило ввести в действие Договор СНВ-1, изначально подписанный между СССР и США и затем распространенный, согласно Лиссабонскому протоколу, на Россию, Украину, Белоруссию и Казахстан. Как известно, российский парламент ратифицировал СНВ-1 с условием, что он вступит в России в силу только после присоединения Украины к ДНЯО.

В дальнейшем Украина аккуратно выполнила свои обязательства по Трехстороннему заявлению и по Договору СНВ-1, с учетом Лиссабонского протокола. В июне 1996 года последний ядерный боеприпас покинул ее территорию в направлении России.

### **БУДАПЕШТСКИЙ МЕМОРАНДУМ СЕГОДНЯ**

Весь сюжет с оформлением неядерного статуса Украины в течение 1991-1994 годов свидетельствовал о крайней ограниченности возможностей России в тот период по влиянию даже на своих соседей по СНГ. Действительно, до присоединения к российско-украинским договоренностям Соединенных Штатов в январе 1994 года эти договоренности не соблюдались.



Приходится констатировать, что без подключения США Украина вряд ли согласилась бы в конце концов на полную ликвидацию ядерного оружия на своей территории или затянула бы этот процесс на неприемлемо длительный период. Именно тогда Соединенные Штаты на практике доказали, что держат ключи от киевских кабинетов, где принимаются главные политические решения.

Другой вывод из событий 20-летней давности: Украина всегда вела себя непоследовательно, а порой и нечестно в переговорах с Россией. То есть ошибаются те, кто считает это эффектом исключительно последних лет или исключительно каких-то конкретных украинских политиков с антироссийскими взглядами. Украина не раз «по-братски» подставляла, по сути «кидала», Россию в крупнейших международных вопросах.

И Трехстороннее заявление, и Будапештский меморандум принимались в другую, ушедшую историческую эпоху. Возьмем Трехстороннее заявление. В нем на видном месте идет отсылка к Договору СНВ-2: «Президенты Ельцин и Клинтон отметили, что вступление в силу Договора СНВ-1 позволит им добиваться скорейшей ратификации Договора СНВ-2. В этом контексте президенты обсудили шаги, которые предпримут их страны с целью разрешения определенных вопросов, касающихся ядерного оружия». Но СНВ-2, как известно, никогда не был ратифицирован американской стороной, хотя и был ратифицирован российским парламентом.

В результате у новой российской властной элиты при ознакомлении с Трехсторонним заявлением и Будапештским меморандумом 20-летней давности сегодня складывается устойчивое впечатление, что Вашингтон выбирал из него то, что ему самому было интересно, и «забывал» те элементы, которые были более интересны России. С этим трудно поспорить.

То, что эти документы заключались в другую, ушедшую историческую эпоху, говорит и тот факт, что обязательство США в Трехстороннем заявлении «уважать независимость и суверенитет и существующие границы государств - участников СБСЕ» (обращу внимание: не только Украины!) не помешало им способствовать отторжению Косова от Сербии и юридически признать Косово как самостоятельное государство.

Президент Путин на своей пресс-конференции 4 марта этого года оставил вопрос о статусе Будапештского меморандума открытым и во многом зависящим от позиции США и Великобритании по (не)



признанию нового руководства в Киеве. Если США и Великобритания признают, что в феврале в Киеве имел место государственный переворот, то Будапештский меморандум действие сохраняет и трем сторонам (России, США и Великобритании) следует сообща работать над поиском восстановления легитимности власти в Киеве. Об этом прямо говорится и в самом меморандуме: «б. Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Украина будут консультироваться в случае возникновения ситуации, затрагивающей вопрос относительно этих обязательств».

Понятно, что в этом случае со стороны Украины в консультациях должны принимать участие силы, к государственному перевороту не причастные.

А если США и Великобритания считают, что произошедшее в Киеве - это революция, то возникает вопрос: «Что это значит? Мне тогда трудно не согласиться с некоторыми нашими экспертами, - говорит Президент Путин, - которые считают, что на этой территории возникает новое государство. Так же, как было после крушения Российской империи, после революции 1917 года, когда возникло новое государство. А с этим государством и в отношении этого государства мы никаких обязывающих документов не подписывали».

То есть - раз Вашингтон и Лондон легитимность новой власти в Киеве признали - Будапештский меморандум скорее мертв, чем жив.

## РАЗВИТИЕ КРЫМСКОГО КРИЗИСА

Юристы-международники могут и дальше заниматься деталями вопроса: в каких случаях «договоры должны соблюдаться», а в каких они теряют силу.

Политические географы могут напомнить, что в мире имелось немало прецедентов сепарации, которая особо нарастает в «революционные», или смутные, времена. Достаточно вспомнить восстановление независимости Эритреи от Эфиопии. Политические географы также могут напомнить, что случаи перехода значимой части одного государства к другому в последние десятилетия, даже и по результатам референдума, были крайне редки и что превалировал принцип «чем владеешь, тем и владей».

В то же время «законодателями мод» на такие «переходы» традиционно выступали Великобритания и Франция, обычно пользуясь своим неоспоримым военным превосходством. Речь, правда, всегда шла о территориях, скромных по размерам - зато весомых по своему стратегическому значению.

Так, Франция, по сути, отторгла остров Майотту от Федеральной Республики Коморских островов и подчинила его напрямую Парижу. Великобритания сохранила своей контроль над архипелагом Чагос, назвав его «Британской территорией в Индийском океане», после провозглашения независимости Маврикия. Неудивительно, что американская военная база Диего-Гарсия остается ключом к контролю над Индийским океаном. Лишение Маврикия суверенитета над архипелагом Чагос не признается большинством государств мира, включая Россию. Однако это не мешает Великобритании де-факто владеть архипелагом, а Соединенным Штатам - использовать его в военных целях, игнорируя позицию Маврикия.

Соединенные Штаты для таких случаев (в частности, в Микронезии и Карибском море) используют формулировку о государствах или территориях, «свободно ассоциированных с Соединенными Штатами», в то время как, по сути, это части США - хотя и без права голосования и без обязанности уплачивать налоги.

События стремительно движутся, требуя реакции «на опережение», а не «вдогонку».

Заглядывая вперед, можно предположить, что при том развитии обстановки, как она видится сейчас, уже в обозримой перспективе может стать актуальным вопрос о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Причерноморском регионе, так как это могло бы способствовать снижению противостояния, включая оружие, размещенное на кораблях. Вне зависимости от будущего статуса Крыма де-юре и де-факто такой шаг был бы и в интересах России, и в интересах Соединенных Штатов, и в интересах других причерноморских игроков, заинтересованных больше в развитии туризма и торговли, нежели ядерного противостояния. Крымский кризис ни при каких обстоятельствах не должен соскользнуть к Карибскому. Но для минимизации таких рисков потребуются уже новые заявления и меморандумы.

**Ключевые слова:** Крымский кризис, Будапештский меморандум, Трехстороннее заявление.