

Confidential

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the
Trialogue Club International
and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English
by Trialogue Company Ltd.

Issue № 3 (207), vol.13. Март 2014

13 марта 2014 г.

Владимир Орлов передает из Москвы:

КРЫМСКИЙ КРИЗИС

И ВОПРОС ГАРАНТИЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЕ

АННОТАЦИЯ

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 (Будапешт, 5 декабря 1994 г.), подписанный Российской Федерацией, Великобританией и Соединенными Штатами Америки.

Однако сегодня, в разгар эскалации Крымского кризиса, приходится задаваться вопросом: а действует ли Будапештский протокол? Если да – что это означает для европейской и глобальной безопасности в случае дальнейшего обострения ситуации? Если нет – какие последствия его прекращения будут иметь: а) для Украины; б) для Крыма; а также в) для каждого из трех государств-гарантов?

Автор материала – президент ПИР-Центра Владимир Орлов – сделал попытку разобраться в сложившейся ситуации. Автору это сделать проще, ибо начиная с 1991 г. он был вовлечен в решение вопроса о ядерном наследии СССР, включая прежде всего вопрос советского ядерного оружия, находившегося на Украине.

- 1 декабря 1991 г. я наблюдал из Киева финальный аккорд крушения СССР в ходе референдума о независимости Украины – ведь именно этот референдум был coup de grace в Советский Союз, а не последовавшая затем Беловежская пуца.
- 3 сентября 1993 г. в Массандре (Крым) вместе с Б.Н. Ельциным и его командой я был свидетелем того, что украинская сторона, по сути, срывает все двусторонние российско-украинские договоренности по ядерному оружию в ожидании подключения Вашингтона.
- В январе 1994 г. я занимался анализом Трехстороннего заявления, обсуждая его прежде всего в Киеве; затем вплоть до весны 1995 г. участвовал в приближении неядерного статуса Украины в качестве участника Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), кульминацией чего стало участие украинской делегации в Конференции ДНЯО 1995 г. по рассмотрению действия и продлению Договора, куда Украина пришла уже окончательно подтвердившей свой неядерный статус.

ЯДЕРНЫЙ ПОЛУРАСПАД

22 декабря 1991 г. Михаил Горбачев передал ядерный чемоданчик Борису Ельцину. Таким образом, был частично дан ответ на вопрос о контроле над стратегическими ядерными силами (СЯС) бывшего СССР.

30 декабря 1991 г. в Минске было подписано Соглашение государств-членов СНГ по стратегическим силам, по которому государства-участники признавали "необходимость объединенного командования Стратегическими силами и сохранения единого контроля над ядерным оружием...". В статье IV регламентировалось, что "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 разукрупнения к концу 1994 г.", 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.

В то же время 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 Бориса Ельцина, заручиться благожелательным нейтралитетом верхушки вооруженных сил при демонтаже СССР (одним из настойчивых требований тогдашнего руководства Вооруженных сил СССР было сохранение единого командования над ядерным арсеналом).

Но если посмотреть внимательно на соглашение об объединенных стратегических силах, можно заметить, что его положения требовали дальнейшей расшифровки, прежде всего в том, что касалось реального механизма контроля над ядерной кнопкой, возможностей принимать оперативные решения в случае необходимости санкционировать применение ядерного оружия, а также вопросов финансирования СЯС. Ни одно из государств бывшего СССР, кроме России, не было в состоянии обеспечить надлежащую боеготовность, техническую исправность, безопасность ядерных боеприпасов, а также высокую квалификацию и хотя бы минимально приемлемую оплату соответствующего 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 гг. задавались многие политики и средства массовой информации во всем мире.

6 июля 1992 г. 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 заявили, 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

В то же время, руководство Украины, на словах заявляя о желании расстаться с ядерным оружием, находившимся на ее территории, на практике всячески оттягивало решение вопросов по его ликвидации, тем самым ставя под сомнение принадлежность ядерных боеголовок России. Украиной был высказан 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 г. США, Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан подписали Лиссабонский протокол к Договору о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) между СССР и США. 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. А вот 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 *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 территории республики является одним из ее 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 г. в Массандре (Крым) премьер-министр России Виктор Черномырдин и премьер-министр Украины Леонид 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 доводиться до низкой стадии обогащения на российских заводах и возвращаться в Украину для использования на ее АЭС.

Однако дальше случилось нечто далекое от дипломатической практики, чему я был непосредственным свидетелем. В уже подписанные документы украинская сторона от руки внесла изменения, которые радикально изменили 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 известный украинский политический деятель Сергей Головатый (депутат парламента, затем министр юстиции Украины) объяснил мне так: “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 финансовой помощи с Соединенных Штатов. На это прямо указывал, в частности, посол США по особым поручениям Джеймс Гудби, который вел переговоры с Украиной в 1992-1994 гг. Нельзя не признать и того, что Украина стремилась “выторговать” также как можно большие суммы или финансовые уступки со стороны России, прежде всего когда речь велась о компенсации за ВОВ.

Украина в 1992-1993 гг. была не способна самостоятельно и эффективно установить оперативный контроль над всеми боеголовками, находившимися на ее территории (то есть как осуществлять, так и предотвращать их 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.

В то же время, 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 гг. 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.

Договороспособность Украины как государства в период с 1992 по 1993 гг. оставалась под вопросом.

МАСТЕРА ЯДЕРНОГО БЛЕФА

Истинной целью ядерной политики Украины в 1992-1993 гг. 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 российских боеголовок. На это было, в частности, направлено принятое в ноябре 1993 г. решение Верховной Рады Украины, 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 был в первую очередь заинтересован в максимально гладком проведении конференции по рассмотрению действия ДНЯО 1995 г. и в его бессрочном продлении. Неучастие в этом форуме Украины в качестве безъядерного государства, как справедливо полагали в Киеве, наложило бы тень на ход конференции, осложнило бы достижение задуманного результата и к тому же могло стать примером для ряда государств по игнорированию ДНЯО.

Поэтому выработка эффективной договоренности о судьбе российского ядерного арсенала на территории Украины без участия Соединенных Штатов могла 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 была вынуждена, по существу, распечататься 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 целом достигнута. 14 января 1994 г. в Москве было подписано Трехстороннее заявление президентов России, Украины и США, согласно которому Украина обязалась в течение семи лет с момента вступления в силу Договора СНВ-1 вывести все ядерные боеголовки со своей территории.

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

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

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, как сообщили оба президента украинскому президенту Кравчуку, как только Договор СНВ-1 вступит в силу и Украина станет государством-участником Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), 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; и 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».

Ельцин и Клинтон также проинформировали Кравчука о том, что состоялись консультации с Великобританией, третьим государством-депозитарием ДНЯО, и что она также готова предоставить Украине такие же гарантии безопасности, как только Украина станет государством-участником ДНЯО, не обладающим ядерным оружием.

БУДАПЕШТСКИЙ МЕМОРАНДУМ

Казалось бы, Украина получила желанный максимум. Однако и после подписания документа парламент Украины не спешил ратифицировать ДНЯО. В преддверии Конференции ДНЯО 1995 г. такие проволочки вызвали особую озабоченность американской дипломатии, которая считала необходимым, чтобы Украина присутствовала в качестве полноправного участника ДНЯО на этой конференции, демонстрируя успех ядерных держав (прежде всего США) по преодолению потенциальных угроз, связанных с распадом СССР. При этом давление США на Украину претерпело значительную трансформацию – от кнута в 1992 г. до многочисленных пряников в конце 1993 и в 1994 гг. 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 г. украинский парламент ощутил на себе резко возросшее давление из-за рубежа (прежде всего из США). Руководство Украины к тому времени окончательно пришло к выводу о

невозможности содержать ядерный арсенал и о 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 г. ратифицировала (301 за, 8 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 приняли отдельные документы о распространении их гарантий безопасности на Украину.

Первые пять пунктов Будапештского меморандума в основном повторяют Трехстороннее заявление. И все-таки мы их воспроизведем 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 или ее применения против территориальной целостности или политической независимости Украины и 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 г. 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 г. последний ядерный боеприпас покинул ее территорию в направлении России.

БУДАПЕШТСКИЙ МЕМОРАНДУМ СЕГОДНЯ

Весь сюжет с оформлением неядерного статуса Украины в течение 1991–1994 гг. свидетельствовал о крайней ограниченности возможностей России в тот период по влиянию даже на своих соседей по СНГ. В действительности, до присоединения к российско-украинским договоренностям Соединенных Штатов в январе 1994 г. 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 срок. Именно в тот период Соединенные Штаты на практике доказали, что держат ключи от киевских кабинетов, где принимаются главные политические решения.*
- *Другой вывод из событий двадцатилетней давности: Украина всегда вела себя непоследовательно, а порой и нечестно в переговорах с Россией. Поэтому 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 Трехсторонне заявление, и Будапештский меморандум принимались в другую, ушедшую историческую эпоху. По замечанию директора Московского Центра Карнеги Дмитрия Тренина на Международном клубе *Триалог* 5 марта 2014 г., это была короткая эпоха между двумя *холодными войнами*. Она характеризовалась значительным военным и финансово-экономическим ослаблением России и, соответственно, крайним сокращением маневра для российской дипломатии.

О том, что это была ушедшая историческая эпоха, говорят и цитаты из Трехстороннего заявления. Так, на видном месте в нем 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 элиты при ознакомлении с Трехсторонним заявлением и Будапештским меморандумом двадцатилетней 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.

О том, 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 с.г. оставил вопрос о статусе Будапештского протокола 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 свое 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:

«6. 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, «что это значит? – говорит Путин. – Мне тогда трудно не согласиться с некоторыми нашими экспертами, которые считают, что на этой территории возникает новое государство. Так же, как было после

крушения Российской империи, после революции 1917 года, возникает новое государство. А с этим государством и в отношении этого государства мы никаких обязывающих документов не подписывали».

То есть Будапештский протокол – как это видит Кремль – скорее мертв, чем жив. Так как Вашингтон и Лондон легитимность новой власти в Киеве признали.

ТРАЕКТОРИЯ КРЫМСКОГО КРИЗИСА

События стремительно движутся вперед, 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 Черноморском 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, – а оно может стать реальностью.

Крымский кризис – пока еще не Карибский. И важно избежать, чтобы он не скатился в эту сторону.

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 сецессии, которая особо нарастает в революционные, или смутные, времена. Достаточно вспомнить восстановление независимости Эритреи от Эфиопии. Среди других примеров: независимость Восточного Тимора (Тимор-Лесте) от Индонезии и провозглашение независимости Южного Судана от Судана.

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. Наиболее яркий пример здесь – переход Северного Камеруна от Нигерии к Камеруну – отсылает нас на пять десятилетий назад.

В то же время, законодателями мод на такие переходы традиционно выступали Великобритания и Франция, обычно пользуясь своим неоспоримым военным превосходством.

Так, Франция по сути отторгла остров Майотта от Федеративного государства Коморских Островов и подчинила Майотту напрямую Парижу. Великобритания сохранила своей контроль над архипелагом Чагос, назвав его “Британской территорией в Индийском океане”, после провозглашения независимости Маврикия. Не удивительно: 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 в Карибском море) используют формулировку о “государствах, свободно ассоциированных с Соединенными Штатами” в то время как по сути их можно считать частью США – хотя и без права голосования и без обязанности уплачивать налоги.

Наконец, есть пример Западной Сахары, где жители уже без малого 40 лет ожидают проведения референдума о ее статусе. Независимая Сахарская Арабская Демократическая Республика признается многими государствами Африки и мира. В то же время, Марокко де-факто контролирует Западную Сахару, включая ее природные ресурсы, и считает ее своей исконной частью.

Однако все это имеет уже второстепенное значение, если предположить, что политическое решение о начале «сбора земель» в Кремле принято. Это решение – если оно, конечно, принято – будет иметь исторический, эпохальный характер. И тот факт, действует ли де-юре Будапештский протокол или нет, его уже не стеснит.

Выдержки из документа «Международный Клуб Триалог. Условия и правила членства».

3. Права членов Клуба

3.1. Индивидуальные члены Клуба имеют право:

3.1.3. Получать 1 экземпляр бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском). По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам не допускается.

[...]

3.2. Корпоративные члены Клуба имеют право:

3.2.3. Получать 2 экземпляра бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском) либо на обоих языках одновременно, передавать этот бюллетень другим представителям корпоративного члена Клуба. По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам, не являющимся членами Клуба, не допускается.

[...]

4. Обязанности членов Клуба

4.1. Все срочные члены Клуба обязаны:

4.1.6. Не передавать полученные материалы бюллетеня *Russia Confidential*, а также пароли доступа на клубную часть сайта ПИР-Центра физическим и юридическим лицам, не являющимся членами Клуба.

[...]

6. *Russia Confidential*

6.1. Бюллетень эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* выпускается ООО «Триалог» по заказу ПИР-Центра исключительно для личного пользования членов Клуба.

6.2. Бюллетень содержит сжатую эксклюзивную аналитику по вопросам международной безопасности, внешней и внутренней политики России и государств СНГ, подготовленную штатными и приглашенными экспертами ПИР-Центра специально для *Russia Confidential*.

6.3. В течение не менее 30 дней со дня выхода материалы бюллетеня являются конфиденциальными и не могут цитироваться и передаваться лицам, не являющимся членами Клуба.

6.4. По прошествии не менее чем 30 дней ООО «Триалог» может снять эксклюзивный и конфиденциальный статус с материала, после чего в этих случаях он публикуется в других изданиях ПИР-Центра и может быть использован для цитирования членами Клуба.

6.5. Бюллетень распространяется по электронным адресам членов Клуба 1 раз в месяц по русскому или английскому языку, по выбору члена Клуба.

6.6. По запросу члена Клуба, он может также получить бумажную версию бюллетеня на выбранном им языке.



Уважаемые члены Международного клуба Триалог,

Вот и открылся **новый клубный сезон 2014!** А это новые встречи, самая актуальная аналитика и заманчивые привилегии членства. Встретив свой 20-летний юбилей в 2013 г., клуб *Триалог* продолжает свою важную миссию – играть роль уникального для России неформального сообщества ведущих дипломатов, экспертов и представителей бизнеса.

Как Вам известно, мы приветствуем и ценим, когда действующие члены Клуба **рекомендуют членство** в Клубе или участие в наших заседаниях другим лицам. Помимо того что такая рекомендация автоматически открывает двери для членства в Клубе, она также вознаграждается нами одним из двух способов. Ниже представлены условия вознаграждения. А если вдруг у Вас возникнут вопросы – Вы всегда сможете обратиться к моим коллегам по тел. +7 (985) 764-98-96 или email: trialogue@pircenter.org.

Двери Клуба всегда открыты для Вас и Ваших коллег!

С уважением,

Д.В. Поликанов
Председатель
Международный клуб *Триалог*

Вознаграждения за рекомендацию членства в Международном клубе *Триалог* другим лицам

Вариант 1 – Скидка на членство в следующем периоде	
5%	за 1 нового индивидуального члена
10%	за 1 нового корпоративного члена
10%	за 2 новых индивидуальных членов
15%	за 3 новых индивидуальных членов
20%	за 4 и более новых индивидуальных членов
20%	за 2 новых корпоративных членов
30%	за 3 новых корпоративных членов
35%	за 4 и более новых корпоративных членов

Вариант 2 – Единовременное возмещение в наличной форме	
100 USD	за 1 нового корпоративного члена
200 USD	за 2 новых корпоративных членов
300 USD	за 3 новых корпоративных членов
500 USD	за 4 и более новых корпоративных членов