Дубинин Ю.В. Как была заложена правовая основа российско-украинских отношений / Ю.В. Дубинин // Международная жизнь. - 2008. - № 7. - С. 57-76.

Ю.В. Дубинин

Как была заложена правовая основа российско-украинских отношений

(«Новая и новейшая история» № 3 за 2008 год)

Развал Советского Союза и возникновение на постсоветском пространстве независимых государств потребовали срочной трансформации отношений между бывшими союзными республиками единой страны в отношения межгосударственные.

Работа эта была гигантской по охвату и архисложной по существу. Особенно, когда речь шла о таких крупнейших государствах как Российская Федерация и Украина. Их столетиями создававшиеся связи требовалось поставить на международно-правовую базу, разработав и заключив соответствующие договора и соглашения. Сколько их должно было быть? Ответ на этот вопрос могла дать только жизнь. Уточним: сегодня между Россией и Украиной действует 147 межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений, а договоренностям межведомственного характера нет числа.

Работа была поистине беспрецедентной. Прежде всего в том, что касалось заключения Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве и Соглашений по Черноморскому флоту, составляющих основу основ всей правовой пирамиды российско-украинских отношений.

Эта работа не была свободна от эмоций, а переговоры порой принимали драматический оборот.

Для успешного решения возникавших проблем с обеих сторон потребовались большие усилия. В предлагаемом очерке рассказывается как это было сделано.

Все началось с определения судьбы Черноморского флота - едва ли не самой трудной проблемы на пути построения новых отношений между Россией и Украиной. Она глубоко волновала общественное мнение двух стран, привлекла к себе внимание международного сообщества. На ее решение ушло без малого восемь лет.

Начало переговоров

5 апреля 1992 года президент Украины Леонид Кравчук подписал указ «О неотложных мерах по строительству вооруженных сил Украины». В соответствии с ним Черноморский флот бывшего Советского Союза переводился под юрисдикцию Киева, а на базе его сил, дислоцированных на украинской территории (это означало практически на базе всего ЧФ), должны были быть незамедлительно созданы Военно-морские силы Украины. Никаких оснований, дававших право на такую постановку вопроса, у Киева не было. Более того, в то время флот находился в составе Объединенных вооруженных сил Содружества Независимых Государств (ОВС СНГ) и был частью Военно-морского флота СНГ, которым командовал адмирал флота Владимир Чернавин.

Москва экстренно отреагировала на этот шаг: 7 апреля президент Российской Федерации Борис Ельцин издал встречный указ, в соответствии с которым Черноморский флот, напротив, ставился под юрисдикцию России. Разрешить возникший кризис Кремль предложил путем переговоров, на время которых действие обоих упомянутых указов было приостановлено.

Уже 16 апреля я вместе с первым заместителем главнокомандующего ВМФ СНГ Феликсом Громовым был направлен в Киев для подготовки этих переговоров. Директивы, утвержденные главой нашего государства, были краткими. Их сердцевина состояла в

необходимости решения проблем Черноморского флота в тесной, неразрывной взаимосвязи с проблемой его базирования.

Моим украинским партнером оказался Антон Бутейко – советник президента Украины, руководитель службы президента по международным делам. Суть его концепции была предельно проста: Черноморский флот должен стать украинским. Пространно изложенная, она, однако, не подкреплялась никакой серьезной аргументацией. В ответ мы предложили опираться на ряд уже заключенных в рамках СНГ соглашений, в частности, Минское и Алма-Атинское, которые имели прямое отношение к ЧФ. Особенно важным я считал Протокол рабочей встречи глав государств Содружества Независимых Государств о военно-морской символике, подписанный в Москве на самом высоком уровне 16 января 1992 года. В этом документе подтверждалось, что Черноморский флот бывшего СССР входит в состав Стратегических вооруженных сил СНГ с весьма важным для решения возникшей проблемы уточнением: «За исключением части сил Черноморского флота, которые войдут в состав Вооруженных сил Украины». Оно было собственноручно вписано в документ президентом Кравчуком. Далее следовало указание на то, что вопрос о передаче Украине части кораблей и судов ЧФ должен быть решен на основе соглашения между Россией и Украиной. Таким образом, расхождение между претензией на весь Черноморский флот и тем, что было письменно сформулировано в Протоколе украинским президентом, было разительным.

Мы настойчиво ставили вопрос о базировании ЧФ, но собеседники уходили от его обсуждения. Открытым данный вопрос остался и после того, как я сослался на Соглашение о создании Содружества независимых государств (8 декабря 1991 года), подписанное в том числе и президентом Украины. Оно гласило, что «государства – члены Содружества… совместно гарантируют необходимые условия размещения, функционирования, материального и социального обеспечения стратегических вооруженных Сил». Это непосредственно относилось к Черноморскому флоту. Однако ссылки на документы СНГ вызывали негативную реакцию наших партнеров.

В итоге удалось сойтись во мнении, что предметом будущих переговоров станет вопрос о ЧФ, и договориться об их начале. Первый контакт показал, что к переговорам по существу проблемы в Москве и Киеве подходили с прямо противоположных позиций.

Тем временем обстановка на самом Черноморском флоте все более осложнялась в результате односторонних действий Киева. Личный состав склоняли к принятию украинской присяги, чтобы тем самым де-факто «украинизировать» это соединение. Моряки флота, которым в тот крайне ответственный период командовал адмирал Игорь Касатонов, держались стойко, но это не снижало серьезности возникшей политической проблемы.

29–30 апреля в Одессе прошла первая официальная встреча государственных делегаций обеих стран по ЧФ под руководством вице-председателей Верховных Советов России Юрия Ярова и Украины Василия Дурдинца. Договориться сумели только о введении моратория на односторонние действия в отношении Черноморского флота, который, впрочем, Украина не соблюдала. Перспектив решения проблемы встреча не выявила, с украинской стороны не просматривалось никакого интереса к урегулированию на взаимоприемлемых условиях.

Идея заключения политического договора

Тем временем значительно осложнился весь комплекс отношений между Россией и Украиной. Все более настоятельной становилась потребность обсудить их в ходе встречи на высшем уровне. По инициативе российской стороны такая встреча была проведена в Дагомысе – пригороде Сочи в июне 1992 года. Мне была поручена подготовка предложений по политической концепции предполагавшихся там переговоров.

Я исходил из следующего.

Ликвидация Советского Союза породила между Россией и Украиной большое число спорных, а порой и конфликтных вопросов. Дело их решения продвигалось с трудом, а зачастую и вообще происходило топтание на месте. Это создавало впечатление общего неблагополучия и бесперспективности отношений, что ни в коей мере не отвечало коренным интересам ни России, ни, как мне представлялось, Украины.

Наибольшую остроту приобрела проблема Черноморского флота. Глубокое различие подходов к ее решению подпитывалось и стимулировалось, а трудности усугублялись и подогревались крайними националистическими силами Украины. Эти силы были бы не прочь замкнуть на указанные трудности все отношения между сторонами, сделав их заложниками конфликта, тлеющего вокруг ЧФ и чреватого международными последствиями.

Киев же решать проблему флота на взаимоприемлемой с Россией основе не хотел, считая, видимо, что время работает на Украину. При этом в рамках переговоров собственно по ЧФ у Москвы, несмотря на выверенную правовую позицию и готовность к сбалансированному решению, не хватало переговорного ресурса, способного заинтересовать Киев.

Требовалось объединить главные проблемы, сформулировать концепцию отношений с Украиной и обозначить вектор их движения, вписав в этот контекст и проблему Черноморского флота. Я обратился к опыту активизации отношений с крупными государствами, накопленному нашей дипломатией. Он строился на взаимосвязи следующих ключевых элементов: расширение контактов на всех уровнях с проведением регулярных встреч руководителей государств, наращивание договорно-правовой базы, создание с этой целью необходимых переговорных механизмов, сочетание усилий на различных направлениях межгосударственных отношений и т. д.

В качестве основной цели на этапе становления российско-украинских отношений была выдвинута задача заключения общеполитического договора. Такая цель, вполне естественная для выстраивания отношений едва ли не со всеми государствами, в данном случае приобретала особый смысл.

Дело было в том, что у Украины в силу специфики процесса формирования ее территории фактически не было юридически оформленных границ. Важность же подобного оформления была очевидна и настоятельна. Это позволяло рассчитывать на особую заинтересованность Киева в заключении политического договора с Россией как шага большой важности на пути международно-правовой фиксации ее территориального статуса.

Россия, естественно, была заинтересована в том, чтобы нормализовать отношения с крупнейшим соседом в Европе и определить их характер. Кроме того подготовку общеполитического договора можно было сочетать с переговорами по Черноморскому флоту. У нас появился бы тот самый дипломатический ресурс, который мог бы существенно усилить российские позиции в поисках решения проблемы ЧФ. Мне представлялось, что в этом состояла единственная надежда прийти к взаимоприемлемому урегулированию. Данные соображения были одобрены российским руководством.

28 июня в Дагомысе собрались все первые лица как России, так и Украины: президенты, председатели Верховных Советов, руководители правительств, министры. Главные итоги переговоров были зафиксированы в Соглашении между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений.

Президент Ельцин предложил украинской стороне разработать полномасштабный политический договор, отражающий новое качество отношений между Россией и Украиной. Предложение было принято украинскими гостями. В первом же пункте подписанного в Дагомысе Соглашения стороны зафиксировали намерение незамедлительно приступить к подготовке такого документа.

В Соглашение была включена следующая формулировка: «В связи с созданием своих Вооруженных Сил Стороны подтвердили важность продолжения переговоров по

созданию на Черном море ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота». И далее: «Они (Россия и Украина. – Ю.Д.) согласились на договорной основе использовать существующую систему базирования и материально-технического обеспечения». Эта договоренность становилась после Дагомыса основополагающей в переговорах по Черноморскому флоту.

Форсированно решить проблему ЧФ оказалось невозможным и после Дагомысского саммита. Поэтому на встрече в Ялте 3 августа 1992 года президенты России и Украины договорились отложить урегулирование проблемы до конца 1995-го. А тем временем флот был выведен из состава ОВС СНГ и подчинен непосредственно главам обоих государств. На встрече 17 июня 1993 года под Москвой президенты согласились даже ускорить раздел флота в пропорции 50 на 50. Однако Московское соглашение так и не было ратифицировано.

В сентябре того же года в крымской Массандре состоялась еще одна встреча на высшем уровне. Подписанный там Протокол об урегулировании проблем Черноморского флота поручал «государственным делегациям Российской Федерации и Украины в месячный срок проработать все вопросы, связанные с разработкой Соглашения, в соответствии с которым весь Черноморский флот со всей его инфраструктурой в Крыму используется Россией и получает российскую символику при том понимании, что российская сторона будет производить соответствующие расчеты за ту половину Черноморского флота, включая инфраструктуру, которая в силу предыдущих договоренностей должна была бы отойти к Украине».

Руководство государственной делегацией Российской Федерации на переговорах по проблеме Черноморского флота было поручено мне; украинскую возглавлял Борис Тарасюк.

Переговорный процесс, нелегкий сам по себе, еще более осложнялся жесткими действиями Украины. 8 апреля 1994 года украинские военные предприняли попытку задержания в порту Одессы гидрографического судна «Челекен», выполнявшего плановую работу по обслуживанию средств навигационного оборудования. В ночь с 10 на 11 апреля отряд украинских военнослужащих численностью до 120 человек осуществил насильственный захват 318-го дивизиона кораблей резерва ЧФ с береговой базой, узлом связи, имуществом, оружием. Личный состав береговой базы был вывезен в поселок Чебанка в 10 км от Одессы. Это создало критическую ситуацию. Меня срочно направили в Киев, где я обсудил положение с президентом Украины Л. Кравчуком. В итоге была достигнута устная договоренность о базировании Черноморского флота Российской Федерации в Севастополе.

Обходной маневр

15 апреля 1994 года президенты России и Украины подписали в Москве Соглашение о поэтапном урегулировании проблемы Черноморского флота. Оно, в частности, предусматривало, что Украине отойдет 18,3 % кораблей и судов. Предусматривалось также раздельное базирование российского и украинского флотов.

Вопросы конкретного выполнения соглашения обсуждались 21 апреля на встрече в Севастополе министров обороны обеих стран Павла Грачёва и Виталия Радецкого. Там была внесена полная ясность в отношении раздела плавсредств ЧФ между Россией и Украиной. В то же время Радецкий, отступая от того, о чем было устно условлено с Кравчуком, сорвал решение вопроса о базировании Черноморского флота Российской Федерации.

К июлю 1994-го, когда на пост президента Украины вступил Леонид Кучма, решение по флоту все еще не было найдено. Более явственной становилась необходимость увязать данную проблему с политическим договором между Россией и Украиной. Украинская же сторона стремилась избежать такой увязки и, заключив политический

договор, оставить проблему ЧФ в подвешенном состоянии. Киев усиленно добивался того, чтобы Ельцин посетил Украину с официальным визитом, но в Москве считали, что визит должен состояться только после завершения подготовки политического договора и решения проблемы Черноморского флота.

Подготовка текста общеполитического договора между Россией и Украиной началась 11 августа 1994 года. Российскую делегацию возглавлял я, украинскую – Александр Чалый. К концу осени прошли три встречи государственных делегаций и был согласован почти весь текст документа получившего название «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». По нашей инициативе в текст договора было внесено положение о том, что свои отношения обе страны, как дружественные державы, будут основывать на стратегическом партнерстве и сотрудничестве. Каждая из договаривающихся сторон обязывалась воздерживаться от каких-либо действий, направленных против интересов другой договаривающейся стороны, ни одна из них не должна была также допустить, чтобы ее территория использовалась в ущерб безопасности другой. В договоре отмечалась необходимость формирования общего экономического пространства. В целом проект создавал правовую основу для развития дружественных отношений между Россией и Украиной при уважении территориальной целостности друг друга и подтверждении нерушимости существующих между ними границ.

Работа над текстом договора продвигалась быстро, но еще не была завершена, когда Леонид Кучма существенно поднял уровень руководства украинской делегацией: вместо Чалого ее возглавил один из наиболее влиятельных и стремительно шедших в гору государственных деятелей – вице-премьер Евгений Марчук, который впоследствии займет пост премьер-министра. Меня в свою очередь назначили заместителем министра иностранных дел.

Прилетев в Москву на переговоры, Марчук передал мне пожелание президента Кучмы о том, чтобы проект договора был парафирован. (Парафирование означает проставление инициалов представителей каждой из сторон на всех страницах документа с целью подтверждения его готовности к подписанию.) Расчет Киева был очевиден: вслед за парафированием добиться официального визита Ельцина в Украину и подписания договора. Я ответил, что мы не можем пойти на это до тех пор, пока не будет полностью завершена работа над проектом договора и пока не будет решена проблема ЧФ. Это не могло понравиться Киеву.

24 января 1995 года Кучма, прилетев в Москву, обратился к Ельцину с просьбой, чтобы все переговоры с российской стороны возглавил первый заместитель председателя Правительства РФ Олег Сосковец, быстро набиравший вес в государственной и политической жизни России. Сосковца незамедлительно вызвали в Кремль, где в присутствии Кучмы он получил соответствующее поручение. Тогда же было решено, что я стану его заместителем на переговорах.

Переговоры в новом составе в Киеве начались со вступительных заявлений Марчука и Сосковца. Последний закончил свою речь несколько странно. «Дипломаты привыкли вести переговоры ради переговоров, для них главное – сам процесс. Мы же приехали решать», – отчетливо произнес он, и, развернувшись вполоборота ко мне и улыбаясь. Далее состоялась встреча делегации с президентом Кучмой, прошли переговоры по тексту договора, которые не привели к полному его согласованию, и, наконец, имела место беседа о ЧФ, продемонстрировавшая полное нежелание украинской стороны двигаться вперед. Затем состоялся разговор Марчука и Сосковца один на один, после чего Сосковец, собрав почти всю делегацию, объявил о своем решении незамедлительно парафировать политический договор.

Это была оглушительная новость. Стратегическая линия России на переговорах с Украиной перечеркивалась. Увязка двух проблем – политического договора и

Черноморского флота разрушалась. Судьба ЧФ, реальность его базирования в Севастополе оставались за бортом. Соглашаться с этим было нельзя.

– Если мы сейчас парафируем договор, - вырвалось у меня, -украинцы пошлют нас по Черноморскому флоту…

Это напоминало крик души. Но все было тщетно. Спустя какой-то час церемония парафирования состоялась. С большой помпой.

У украинских коллег - состояние, близкое к эйфории. Еще бы: договор парафирован, по ЧФ всё по-прежнему в подвешенном состоянии, Россия - в просительницах. Путь к визиту президента Ельцина в Киев, считают они, открыт. Кучма спешит заявить, что этот визит состоится в начале марта 1995 года.

Тем временем «взорвалась» печать и у нас, и в Украине. В газете «Сегодня» за 18 февраля появляется горький подзаголовок «Моряки считают, что их продали за бесценок». Дальше в статье следует близкое к действительности описание событий.

«К недавно состоявшемуся в Киеве очередному раунду переговоров по флоту был существенно изменен состав российской делегации. Группу дипломатов, несколько лет работающую под руководством посла по особым поручениям Юрия Дубинина, возглавил вице-премьер Олег Сосковец, в компетенцию которого флот, мягко говоря, никогда не входил. Если верить слухам, на этой замене настоял в Москве глава украинской делегации, вице-премьер и влиятельный политик Е. Марчук, пожелавший видеть на переговорах партнера, равного себе по чину. И, как выяснилось, г-н Марчук в выборе не ошибся. Во всяком случае именно из рук г-на Сосковца он получил то, чего не мог выторговать у Москвы в течение 3 лет... “В отличие от Дубинина с Сосковцом можно иметь дело”, – скупо резюмировал свои успехи г-н Марчук. “Это победа украинской дипломатии!” – с удовольствием отметил министр иностранных дел г-н Удовенко».

Свое недовольство в открытом письме президенту Ельцину выразил офицерский состав Черноморского флота. С резко критическим заявлением выступил командующий ЧФ адмирал Эдуард Балтин. В нашем Министерстве иностранных дел -недоумение: как договор мог быть парафирован без соответствующего утверждения?

24 февраля посольство Украины вместе с нотой передало в МИД РФ послание Леонида Кучмы своему российскому коллеге. В этом полном вопиющего дисбаланса документе Черноморский флот не упоминался ни единым словом – и это после всех многочисленных переговорных перипетий! Вместе с тем там говорилось: «Позвольте еще раз выразить удовлетворение результатами киевского раунда переговоров государственных делегаций Украины и России, важнейшим итогом которого стало парафирование текста широкомасштабного Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве. В этой связи имею удовольствие пригласить Вас, Борис Николаевич, совершить государственный визит в нашу страну в удобное для Вас время». И далее пожелание, чтобы визит состоялся до 12 марта, то есть в кратчайшие сроки.

28 февраля Ельцин направляет краткий, но емкий ответ: «Благодарю за Ваше послание от 17 февраля 1995 года и за подтвержденное мне приглашение посетить Украину с официальным визитом, которому придаю исключительно важное значение… По нашему мнению, проект политического договора следовало бы доработать в точном соответствии с Меморандумом о гарантиях безопасности Украины, который мы вместе с Вами подписали в Будапеште в конце прошлого года.

Декларация по проблеме Черноморского флота, которую мы намерены подписать, должна обеспечить сразу после визита осуществление всех мероприятий первого этапа урегулирования этой проблемы без каких-либо дополнительных переговоров.

Важно подготовить к визиту и Соглашение о реструктуризации государственного долга Украины по предоставленным Россией кредитам. Убежден, что определение конкретных сроков визита трудностей не вызовет».

Конечно, не на такой ответ рассчитывали в Киеве.

18 апреля Марчук, ставший к этому времени премьер-министром, был принят в Москве президентом Ельциным. Как отметил в интервью ИТАР-ТАСС помощник главы государства Дмитрий Рюриков, разговор проходил в атмосфере «предельной откровенности». Так на дипломатическом языке говорят о непросто протекающих беседах.

По словам Рюрикова, Борис Ельцин открыто высказался относительно подходов украинской стороны в вопросе о ЧФ: «Из-за такой позиции мы то договариваемся, то расходимся, то принимаем решения, то отказываемся от них. Друзья и соседи так себя не ведут, надо уважать партнера». Ситуацию, когда Киев, подписав Соглашение о реструктуризации долгов, отказался конструктивно подойти к предложениям по Черноморскому флоту, Ельцин назвал попыткой перехитрить Россию. Президент остался неудовлетворенным привезенными в Москву предложениями по ЧФ и отметил, что позиция России, зафиксированная в предыдущих соглашениях по Черноморскому флоту, справедливая, объективная и нравственная. От них Россия не отойдет. Соглашений по флоту заключено достаточно, заседаний экспертов не перечесть, а сдвига нет. Ельцин предложил украинской стороне сделать выводы...

В общем Евгению Марчуку был преподан предметный урок: изощренная хитрость и пустые посулы – не лучший способ ведения серьезных переговоров. Такие методы способны лишь осложнить отношения между государствами и, помимо всего прочего, сослужить плохую службу партнеру по переговорам, доверие которого оказывается обманутым.

22 мая Леонид Кучма обратился к Борису Ельцину с посланием, полностью посвященным проблеме Черноморского флота. К письму был приложен проект соглашения. Поскольку документы исходили от самого президента Украины, то по указанию главы Российского государства они были скрупулезно проанализированы. Все заинтересованные министерства и ведомства сделали единодушный вывод: предложения не только не позволяют урегулировать проблему, но и перечеркивают многие предыдущие договоренности. Ответ украинскому президенту Ельцин решил дать в личной беседе с ним 26 мая в Минске, куда оба лидера направлялись на встречу глав государств СНГ.

Напряжение вокруг проблемы ЧФ достигло кульминации.

Перелом

В Минске Ельцин и Кучма договорились провести специальную встречу, которая должна была состояться 9 июня в Сочи, и посвятить ее главным образом проблеме Черноморского флота. 6 июня украинцы передали нам свой проект заключительного документа - совместное заявление, причем в подзаголовке уточнялось, что речь шла всего-навсего о коммюнике. В Киеве итоги сочинской встречи хотели изложить в наименее обязывающей форме по сравнению с теми российско-украинскими документами по ЧФ, что принимались ранее. По существу, проект отражал содержание послания Кучмы от 22 мая.

По мнению всех российских экспертов, согласие с изложенным Киевом подходом означало бы ликвидацию всякой правовой основы нашего военно-морского присутствия в Украине. В украинских предложениях отсутствовало указание даже на то, что штаб Черноморского флота РФ должен располагаться в Севастополе. Я предложил отразить главные итоги переговоров в Сочи в форме Соглашения по ЧФ, придав этому документу как можно более обязывающий характер. В Москве с этим согласились.

Переговоры в Сочи начались с беседы президентов один на один. Согласовать проект соглашения с российской стороны было поручено мне, с украинской – министру иностранных дел Геннадию Удовенко. Ориентировку получаю минимальную: не настаивать на использовании «всех» объектов в Севастополе и на фиксации в Соглашении

места расположения штаба ВМС Украины, оставив решение данного вопроса на усмотрение Киева. И это все, если не считать настоятельной просьбы сформулировать текст в сжатые сроки. Работали мы с Удовенко предельно напряженно. Наконец, документ готов. Президенты одобряют его без поправок. Сразу следует подписание.

Соглашение обозначило ясные ориентиры – выявленный за несколько лет интенсивного совместного поиска баланс интересов обеих стран. Так, в нем было записано, что «основная база Черноморского флота Российской Федерации с размещением в ней штаба Черноморского флота Российской Федерации находится в г. Севастополь». Далее уточнялось, что «Черноморский флот Российской Федерации использует объекты Черноморского флота в г. Севастополь и другие пункты базирования и места дислокации корабельного состава, авиации, береговых войск, объектов оперативного, боевого, технического и тылового обеспечения в Крыму».

Ельцин остался очень доволен. На специально созванной встрече с журналистами президент России назвал подписание Соглашения «историческим событием», которое открывает путь дальнейшему развитию взаимоотношений России и Украины на основе стратегического партнерства, взаимного уважения и доверия. И если раньше мешали различные проблемы по Черноморскому флоту, то, заявил Ельцин, на этот раз они с Леонидом Даниловичем их урегулировали окончательно и «поставили на этом точку. Вопрос решен».

Выступавший вслед за российским президентом Кучма оценил достигнутые договоренности сдержаннее: «сделан очередной шаг», «развязали узел»... При этом он не преминул упомянуть об оставшихся проблемах.

Конечно, каждый из президентов, учитывая свое положение, не только комментировал случившееся, но и говорил о намерениях на будущее. Несомненно, впереди было еще много работы, и, казалось, мнение Кучмы звучало более реалистично, чем точка зрения Ельцина. Однако по большому счету прав оказался президент России: именно на основе сочинского Соглашения была урегулирована проблема Черноморского флота, процесс завершился подписанием 28 мая 1997 года трех основных соглашений по флоту. По моему предложению эти соглашения получили следующие названия: «О статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины», «О параметрах раздела Черноморского флота», «О взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины».

Надежное урегулирование требовало ратификации этих соглашений в законодательных органах России и Украины. Страсти вокруг судьбы ЧФ в нашей стране продолжали кипеть, и ратификация возможных договоренностей нужна была хотя бы для того, чтобы привести общественное мнение к какому-то общему знаменателю. Следовало обойти и опасные рифы, связанные с позицией парламента Украины. Процесс ратификации мог растянуться до бесконечности, а самое главное – и вовсе не дать положительного результата, как уже случилось с московским Соглашением по Черноморскому флоту. Тем временем ситуация на ЧФ оставалась бы, как и прежде, в подвешенном состоянии.

Чтобы избежать этой угрозы, я предложил воспользоваться положением Венской конвенции о праве международных договоров (1959), в соответствии с которой договор, подлежащий ратификации, может быть по согласию сторон введен в действие на временной основе сразу после его подписания. При этом имелось в виду, что ратификация будет произведена позже. Все эти предложения были приняты.

Наши проекты соглашений были переданы лично Кучме, и началась работа экспертов над ними. Однако Киев не прекращал попыток добиться визита Ельцина в Киев и заключения там общеполитического договора без подписания соглашений по Черноморскому флоту. Таких попыток было несколько. Одна из них, казалось, могла увенчаться успехом.

Случилось это в 1997 году. Я в то время был послом Российской Федерации в Украине в ранге заместителя министра иностранных дел. Кучма встретился с Ельциным в Москве и по возвращении домой объявил сенсационную новость: президенты договорились о том, что Борис Ельцин прибудет в Киев для подписания общеполитического договора, а тем временем работа над урегулированием проблемы Черноморского флота продолжится. Аналогичное заявление сделал и российский президент.

Удовенко ликовал, да и не только он. Еще бы! Связь между визитом и подписанием соглашений по Черноморскому флоту все-таки разрывалась.

Находясь в украинской столице, я не знал, что именно произошло в Москве. Вскоре меня вызвали в Москву. Там глава правительства Виктор Черномырдин созвал специальное совещание для обсуждения возникшей ситуации. В Белом доме собрались руководящие работники (преимущественно первые лица) всех заинтересованных министерств и ведомств нашей страны. От МИДа кроме меня присутствовал первый заместитель министра иностранных дел Борис Пастухов.

Черномырдин объяснил цель совещания: обсудить, как быть с визитом президента в Киев для подписания Большого договора, при том что соглашения по Черноморскому флоту всё еще не готовы.

Собравшиеся оказались единодушны в своем мнении: прежде чем наносить визит в Киев, необходимо довести до конца работу над соглашениями по ЧФ и подписать их одновременно с Большим договором или даже раньше. Так и решило высшее руководство России.

Довести эту позицию до Леонида Кучмы было поручено Валерию Серову-заместителю Черномырдина. Он возглавлял нашу делегацию на переговорах по Черноморскому флоту на заключительном этапе.

Разговор с Кучмой проходил, по его словам, отнюдь не просто, поскольку украинский президент ссылался на совсем недавно сделанные заявления. Однако Серов объяснил, как обстоит дело теперь, подчеркивая необходимость ускорить переговоры по еще остававшимся нерешенными проблемам. Это было сделано. Большую роль на этом этапе сыграл командующий ЧФ адмирал Виктор Кравченко.

Наконец, 28 мая 1997 года Киев посетил Виктор Черномырдин. Он и премьер-министр Украины подписали все три базовых соглашения по Черноморскому флоту, которые с этого момента стали применяться. Таким образом, создались предпосылки для государственного визита президента Ельцина в Украину. В ходе этого визита главами обеих стран был подписан 31 мая Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

Эпилог

Итак, соглашения по Черноморскому флоту стали действовать. Означает ли это, что вопрос уже решен? Увы! Они применялись на временной основе. Правда, в Москве было немало людей, в том числе занимавших высокое положение в государственном аппарате, которые считали, что этого вполне достаточно. Глубоко ошибочная точка зрения: до тех пор, пока соглашения не ратифицированы, пока не произведен обмен ратификационными грамотами, соглашения не считаются вступившими в силу - со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Это хорошо понимали те политические силы в Украине, которые не смогли преградить путь к достижению договоренности. Теперь они решили дать очередной бой – на сей раз бой ратификации соглашений по Черноморскому флоту. По сути, едва ли не столь же значимый, что и первый. И схема их действий была та же, что и раньше: ратифицировать Большой договор в отрыве от ратификации соглашений по Черноморскому флоту.

Конечно, и вокруг ратификации Большого договора в Верховной раде Украины обстояло не все просто: группа депутатов возражала. Но она была небольшая, и тот, кто в нее входил, не понимал ни значения хороших отношений с Россией, ни даже, применяя украинскую терминологию, державных интересов Украины. Эти депутаты погоды не делали.

Договор Верховная рада ратифицировала подавляющим большинством голосов. А что же с соглашениями по Черноморскому флоту? Их как будто позабыли, хотя подписаны они были даже раньше Договора. Мы интересуемся: в чем дело? Слышим в ответ, что они, мол, требуют изучения. В комиссиях. Якобы требуется выбрать подходящий момент, чтобы не будоражить общественное мнение, и проч., и проч.

Между тем начинается процесс ратификации Большого договора и у нас. Это вызывает бурные дискуссии. Может быть, даже более острые, чем в Украине. Представители исполнительной власти прилагают большие усилия, чтобы обеспечить поддержку со стороны депутатов, прежде всего в Думе. Однако происходит нечто странное: на ратификацию выносится только Большой договор. Как в Киеве.

– А как с соглашениями по Черноморскому флоту? – интересуются многие депутаты.

– Так ведь с Черноморским флотом уже все решено. Там проблем больше нет, – отвечают высокопоставленные представители исполнительной власти.

Что означают такие ответы? Небрежность, невежество, заблуждение или что-либо еще? Неясно. Однако 25 декабря 1998 года Государственная дума проголосовала за Закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» без увязки этого шага с ратификацией Украиной соглашений по Черноморскому флоту. Парадокс!

Такому повороту событий в Украине рукоплещут наиболее антироссийски настроенные силы. Теперь они абсолютно уверены в том, что им удастся уйти от ратификации соглашений по Черноморскому флоту, которые тем самым никогда не вступят в силу. Об этом мне прямо, с торжеством в голосе заявил, встретив меня в Верховной раде, Борис Кожин – первый главнокомандующий ВМС Украины, а теперь депутат.

Подобное положение вещей крайне беспокоило меня. Поэтому я обратил особое внимание на промелькнувшее публичное высказывание президента Кучмы о том, что Россия может найти способ поставить ратификацию Большого договора в зависимость от ратификации Украиной соглашений по Черноморскому флоту. Я незамедлительно сообщил об этом в Москву специальной телеграммой в надежде на то, что там будет найден способ, как это сделать конкретно.

Следующим этапом ратификационного процесса Большого договора в Москве стало рассмотрение этого вопроса в Совете Федерации. Там Договор вызвал еще больше вопросов, чем в Государственной думе. Острее и масштабнее ставилась сенаторами и проблема Черноморского флота. Активную роль в этом играл мэр Москвы Юрий Лужков.

Находясь в Киеве, я не исключал варианта, что в той критической ситуации, которая сложилась в Москве, внесенное исполнительной властью предложение о ратификации Большого договора могло быть отклонено. Очевидно, что последствия такого развития событий были бы крайне негативными для общего состояния российско-украинских отношений.

В кульминационный момент дебатов в Совете Федерации выступил председатель Правительства Российской Федерации Евгений Примаков. Суть сказанного им была проста: Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве ратифицировать следует, однако завершение ратификационного процесса надо обусловить ратификацией Украиной соглашений по Черноморскому флоту.

Как это сделать?

Примаков предлагает: Закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» одобрить и, как положено, направить на подпись президенту. Вместе с тем в решение Совета Федерации внести специальное положение: «Обмен ратификационными грамотами по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной произвести после ратификации Украиной соглашений между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота на территории Украины, о параметрах раздела Черноморского флота и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и с пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, подписанных 28 мая 1997 года».

Этот ход изменил настроение сенаторов. Совет Федерации предложение Примакова принял.

17 февраля 1999 года закон о ратификации был Советом Федерации одобрен и направлен на подпись президенту. 2 марта глава государства своей подписью завершил ратификацию Договора. Одновременно он дал указание МИДу подготовить ратификационную грамоту в отношении Договора «после ратификации украинской стороной российско-украинских соглашений по вопросам Черноморского флота».

Таким образом, Россия проявила максимум доброй воли, продемонстрировав свое стремление к дружбе и сотрудничеству с Украиной. Теперь же дело стало за Киевом.

Комментируя из Киева произошедшее, я писал о большом удовлетворении тем, что дискуссия по международной проблеме была переведена из плоскости внутрироссийского спора и даже ссоры в естественную плоскость межгосударственного диалога.

Если оставить в стороне возгласы злопыхателей, то реакция Верховной рады Украины, оказалась реалистичной и разумной. Там сразу по-деловому взялись за ратификацию соглашений по Черноморскому флоту и быстро завершили этот процесс. Срок их действия – до 2017 года с возможностью автоматического продления. 1 апреля 1999 года президенты России и Украины обменялись в Москве грамотами о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, и с этого дня он вступил в силу.

Так завершился многотрудный процесс, во имя успеха которого большие усилия были приложены обеими сторонами. Как справедливо пишет видный исследователь проблемы Черноморского флота Сергей Усов, «разрешение проблемы ЧФ стало возможным только одновременно с урегулированием межгосударственных отношений между Российской Федерацией и Украиной через заключение Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве в «пакете» с базовыми соглашениями по Черноморскому флоту».

Со вступлением в силу этого договора, а также соглашений по Черноморскому флоту завершился первый, огромной важности период становления отношений между Россией и Украиной как суверенными, независимыми державами. Эти договоренности наряду с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия позволили предотвратить перерастание сложных, порой конфликтных ситуаций в открытые столкновения между двумя крупнейшими странами постсоветского пространства. В противном случае возможные последствия таких столкновений были бы трудно предсказуемы не только для них самих, но и для большого геополитического региона.

Но главное состояло в том, что благодаря достигнутым договоренностям была создана международно-правовая база для будущего российско-украинских отношений - платформа, на которой они могли развиваться на благо народов обеих стран, мира, стабильности и сотрудничества в Европе. В деле взаимодействия России и Украины открывался новый этап.

! апреля 2008 года статс – секретарь, заместительминистра иностранных дел России Г.В.Карасин, выступая на парламентских слушаниях в Госдуме на тему: «Состояние

российско-украинских отношений и выполнение обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» назвал этот Договор «историческим документом», в котором «отражено по существу все то положительное, что вопреки трудностям постепенно пробивало себе дорогу в межгосударственных отношениях». Он заявил в этой связи: «Потребовались особая мудрость государственных руководителей, мастерство и такт дипломатов обеих стран, чтобы не подвергнуть бессмысленному разрушению общее историческое наследие наших народов, сохранить все то, что реально могло служить интересам России и Украины».

Другим ярким примером того, как наши страны на деле демонстрировали способность находить взаимоприемлемые решения по сложнейшим проблемам, которые по своему значению выходили далеко за рамки двусторонних отношений, он назвал урегулирование проблем, связанных с пребыванием на территории Украины Черноморского флота Российской Федерации. Подписание трех базовых соглашений по Черноморскому флоту 28 мая 1997 г. позволило, сказал Г. В. Карасин, в принципиальном плане решить эту проблему, долгое время остававшуюся серьезным раздражителем в двусторонних отношениях.

Сегодня созданная таким образом база российско – украинских отношений – общее достояние двух стран – играет роль не только важного стабилизирующего фактора этих отношений перед лицом любых всплесков эмоций, но и является индикатором направления их взаимовыгодного развития в будущем.

Ю.В. Дубинин – заместитель министра иностранных дел РФ в 1994 – 1999 годах, заслуженный работник дипломатической службы Российской Федерации, профессор МГИМО (У) МИД РФ.