



Надежда Арбатова

## ЗАМОРОЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Кавказский кризис августа 2008 г. поставил отношения России и Запада на грань новой холодной войны. Россия и США оказались *на волоске* от прямой военной конфронтации в Черном море. Однако именно этот кризис вновь привлек международное внимание к инициативе президента Д.А. Медведева о необходимости создания новой архитектуры безопасности в Европе на основе юридически обязывающего договора. После окончания холодной войны и устранения угрозы глобального конфликта Европа стала одним из самых стабильных регионов в мире.

Сегодня всеми признается, что традиционное восприятие безопасности, которое осталось нам в наследство от холодной войны, безусловно, утратило свое значение. Угрозой европейской безопасности являются не противостояние военных блоков и стран, не вероятность войны между ними, не гонка вооружений, а распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), международный терроризм, открытые и латентные конфликты.

Становление новых независимых государств после распада бывшей Югославии и СССР породило множество новых проблем. Одной из них является сепаратизм национальных меньшинств, достаточно многочисленных для того, чтобы рассчитывать на собственную государственность, что может стать причиной вооруженных конфликтов<sup>1</sup>.

Существующие *замороженные конфликты* – в Нагорном Карабахе, Приднестровье и до Кавказского кризиса в Абхазии и Южной Осетии традиционно воспринимались на Западе как часть российской политики в СНГ, направленной на сохранение контроля над этим пространством. Реальная картина гораздо сложнее. *Замороженные конфликты* имеют, по крайней мере, три измерения – внутреннее, российское/СНГ и международное, которые находятся в тесной диалектической взаимосвязи.

### **ВНУТРЕННЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЗАМОРОЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ**

Внутреннее измерение *замороженных конфликтов* тесно переплетено с их истоками. Внешние игроки не могли бы *вбивать клинья* между сторонами, вовлеченными в эти конфликты, если бы для раздора между ними не было оснований. С распадом бывшего СССР начался рост этнического насилия в тех бывших советских республиках, где этнические, религиозные и территориальные проблемы существовали еще до прихода советской власти.

Вражда между мусульманами-азербайджанцами и христианами-армянами в Нагорном Карабахе длилась столетиями. Однако современная фаза конфликта в этом регионе началась в 1988 г. после сообщений о создании армянского движения по освобождению Нагорного Карабаха от азербайджанцев. Декларация отделения от Азербайджана, про-



А  
Н  
А  
Л  
И  
З

возглашенная в феврале 1988 г., стала конечным итогом давнего неприятия армянским населением Нагорного Карабаха политики серьезных ограничений культурной и религиозной свободы, практикуемой центральными властями СССР и Азербайджана. Более важной причиной стал территориальный конфликт из-за земли.

Полномасштабные боевые действия разгорелись в конце зимы 1992 г. и привели к серьезному кровопролитию и разрушениям. К концу войны, в 1994 г. армяне полностью контролировали не только анклав, но также и около 9% азербайджанской территории за его пределами. Эти земли контролируются ими и сейчас. Соглашение о прекращении огня, достигнутое при посредничестве российской стороны, было подписано в мае 1994 г.; тогда же был начат – и продолжается до сих пор – процесс мирных переговоров между Арменией и Азербайджаном при посредничестве Минской группы ОБСЕ<sup>2</sup>.

В Грузии дезинтеграционные процессы, которые происходили на территории всего бывшего СССР, обострили конфликты и в Южной Осетии и Абхазии, пробуждая националистические настроения и извлекая на свет прошлые обиды всех сторон-участниц этих конфликтов. Лозунг «Грузия – для грузин» президента Звиада Гамсахурдия послужил катализатором сепаратистских настроений у осетин и абхазов. Политическое руководство автономного региона Южная Осетия стремилось повысить статус региона путем его воссоединения с Северо-Осетинской автономной республикой, входившей в состав Российской Федерации. В качестве контрмеры Тбилиси, как в свое время это сделал и Слободан Милошевич в отношении Косово, в 1990 г. упразднил статус автономии Южной Осетии, поскольку грузинские националисты не считали осетин коренным народом.

В Абхазии была другая ситуация. Абхазы имели право на сохранение своего политического статуса, будучи коренным народом, при условии значительного расширения прав грузин, составлявших большинство населения Абхазии к 1990 г. вследствие сталинской политики *переселения народов* и миграционных тенденций в более позднее время. Грузины оспаривали политические привилегии абхазской титульной нации, составлявшей всего 18% населения. Лидеры абхазского национального движения отказались признать полномочия грузинского политического руководства в Тбилиси и еще до распада СССР стали предпринимать попытки повысить статус Абхазии с автономной до союзной республики.

После развала СССР они потребовали предоставления ей равного с Грузией статуса в рамках свободной федерации. Эскалация напряженности в спорах вокруг политического статуса вылилась в войну 1992–1993 гг., в которой грузинские войска, состоявшие в основном из полувоенных формирований, вмешались в политический конфликт между двумя основными национальностями Абхазии. Открытая стадия конфликта завершилась победой абхазских войск, воевавших при поддержке националистических движений с Северного Кавказа и российских военных.

Под мандатом СНГ на линии прекращения огня между противоборствующими сторонами в 1994 г. были размещены миротворческие силы. ООН направила в зону конфликта военных наблюдателей и осуществляла посредничество между двумя сторонами при координирующей роли России, однако переговоры по вопросу политического статуса не привели к каким-либо существенным результатам. Оставалась нерешенной проблема с возвращением грузинских беженцев. Спонтанные стычки между грузинскими партизанами и абхазским ополчением привели к возобновлению боевых действий и вызвали новую волну беженцев из региона, пополнивших ряды внутренне перемещенных лиц<sup>3</sup>.

В отличие от Южной Осетии, Абхазия не стремилась войти в состав Российской Федерации. Августовский конфликт 2008 г., начатый руководством Михаила Саакашвили под предлогом восстановления конституционного порядка на территории Грузии, привел к провозглашению независимости Южной Осетии и Абхазии при поддержке России. Как это ни парадоксально, именно президент Михаил Саакашвили претворил в жизнь лозунг «Грузия – для грузин».

Растущие на фоне дезинтеграционного процесса в СССР национальные устремления Молдавии, конец коммунистического правления в соседней Румынии в декабре 1989 г., быстрый процесс сближения между двумя государствами, включая частичное откры-

тие границы между ними 6 мая 1990 г., заставили многих в Приднестровье поверить в скорую возможность союза между Кишиневом и Бухарестом с перспективой оказаться в составе Румынии. Русскоговорящее население опасалось, что оно больше не сможет требовать возвращения русскому языку статуса официального. Во время войны по обе стороны конфликта широко было распространено мнение о том, что в ближайшем будущем Молдавия, скорее всего, воссоединится с Румынией, что приведет к отчуждению русского населения. Эти опасения привели к созданию в 1990 г. Приднестровской молдавской советской социалистической республики (ПМССР).

Она была провозглашена просоветскими сепаратистами, надеявшимися сохранить Приднестровье в составе СССР после того, как стало ясно, что Молдавия получит от него независимость. ПМССР никогда не была признана властями СССР ни в Москве, ни в Кишиневе. В 1991 г. Приднестровская молдавская советская социалистическая республика сменила название на Приднестровскую молдавскую республику. Война в Приднестровье представляла собой ряд вооруженных столкновений ограниченного масштаба, в которых принимали участие Республиканская гвардия ПМР, ополчение и казачьи формирования, поддерживаемые российской 14-й армией, с одной стороны, и молдавская полиция/военные, с другой.

Эти стычки начались еще в ноябре 1990 г. – в Дубоссарах, обострились на волне местных инцидентов, произошедших 1 марта 1992 г., после принятия только что получившей независимость Молдавии в ООН, и перемежались временными перемириями. Столкновения продолжались на протяжении всей весны – начала лета 1992 г., вплоть до заключения соглашения о прекращении огня (в том же году, 21 июля), которое действует до сих пор<sup>4</sup>. Хотя на начальном этапе конфликта этнический фактор играл определенную роль, из всех *замороженных конфликтов* проблема Приднестровья имеет, главным образом, политический характер.

Несмотря на экономическую, политическую, культурную и этническую специфику *замороженных конфликтов*, а также их различия в плане геополитического положения, все они имеют определенные общие существенные черты. Среди этих черт – горечь поражения доминирующей титульной этнической группы в конфликте с сепаратистами в результате вмешательства внешней силы, фактор беженцев (за исключением Приднестровья), потеря территориальной целостности, а также тот факт, что на смену коммунизму в новых независимых государствах пришел национализм. Исключение в начале 1990-х гг. составляла только Россия, где коммунистический строй был повержен революционными демократами, тогда как российские националисты выступали за возрождение советской империи.

Национализм титульных наций стал основной движущей силой в формировании государственности в этих странах, подавляя самосознание национальных меньшинств и принимая различные формы от украинизации российских фамилий в Крыму до прямого военного насилия, как это было в Грузии, Молдавии, Азербайджане. Практически сразу национализм в бывших республиках СССР приобрел явную антироссийскую направленность. Националистические силы в новых независимых государствах (ННГ) перенесли на российское руководство всю ответственность за произвол бывшей советской власти на том основании, что реальные механизмы управления СССР и РСФСР были слиты воедино. Россия стала естественным объектом всевозможных комплексов, подозрений, негативных оценок и эмоций (неважно, обоснованных или нет), с одной стороны, и амбиций, ожиданий, претензий, нередко эгоистичных и заведомо неправомερных, – с другой<sup>5</sup>.

## РОССИЙСКИЙ ФАКТОР В ЗАМОРОЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ

Российский аспект *замороженных конфликтов* представляет собой результат сложного и противоречивого взаимодействия следующих факторов – внутреннего развития России, ее политики по отношению к соседним государствам (которые еще недавно были составными частями высокоинтегрированной тоталитарной империи) и ее отношений с Западом в переходный период от коммунизма к новому государственному устройству.



Последний элемент играет ключевую роль в определении международного измерения *замороженных конфликтов*, выходящего далеко за рамки самого процесса разрешения конфликтов.

После *коллапса СССР* Россия столкнулась с необходимостью сформулировать новую стратегию в отношении зоны ее жизненных интересов – СНГ. Однако российская политика в отношении государств СНГ на всем протяжении 1990-х гг. определялась дихотомией руководства России, которое не могло решить главную дилемму в *ближнем зарубежье*. Обращаться ли с ними как с совершенно независимыми иностранными государствами, например, назначая цены на уровне мировых за поставки энергоносителей? Сохранять особые отношения с помощью признания определенного статуса российских военных и гражданских лиц за рубежом, использования промышленных и военных объектов, сохранения единой системы обороны, вмешательства в случае внутренних конфликтов на территории этих государств, защиты бывших советских границ и т.д.? Дилемма России осложнялась тем, что, с одной стороны, Россия не могла игнорировать проблемы на пространстве СНГ, с другой стороны, ее силы и ресурсы для их решения резко сузились.

Сейчас на Западе повсеместно распространено мнение, что политика *ельцинской России* была гораздо более демократичной и либеральной, чем во времена президента В.В. Путина. Однако большинство проблем, относящихся к сфере напряженных отношений Москвы со странами ГУАМ, коренится в 1990-х гг. Сам факт того, что организация ГУАМ (первоначально ГУУАМ<sup>6</sup>) была создана в 1996 г., является наилучшим свидетелем этой мысли. Тон политике ельцинского руководства в отношении стран СНГ *задавал неоимперский идеализм*, парадоксальным образом совпадавший с восприятием российских коммунистов, веривших в искреннее стремление бывших советских наций к воссоединению (вопреки воле своих элит) и возрождению былого имперского величия.

*Собрание* СНГ под эгидой России и необходимость решения конкретных проблем побудили ее руководство к установлению *особых отношений* с государствами СНГ. В конечном счете, это свелось к тому, что Россия стала играть роль *донора* для новых независимых государств в обмен на их политическую лояльность. Подобная политика заставляла Россию занимать более жесткую позицию по вопросу отношений с Украиной и другими республиками, оказывая на них давление при решении вызывающих разногласия вопросов территориального, этнического, экономического и военного характера. Таким образом, ГУУАМ является результатом этой непродуманной и деспотичной политики.

Кроме того, сильнейший урон российским национальным интересам, включая сферу отношений с государствами СНГ и внутреннее эволюционное развитие страны, нанесла война в Чечне. Не сумев трансформировать СНГ из института, призванного обеспечить *цивилизованный развод*, в интегрирующую организацию с *гибкой геометрией*, Россия пыталась использовать уязвимые места государств СНГ, на территории которых оставались неразрешенные конфликты, для того, чтобы сохранить свои позиции в так называемом *ближнем зарубежье*.

Оглядываясь назад, следует признать, что политика Москвы, как в отношениях с Украиной и Молдавией, так и в Закавказском регионе в первой половине 1990-х гг., когда, собственно, закладывались отношения между новыми независимыми государствами, вышедшими из СССР, была недальновидной и контрпродуктивной. Особенно наглядно просчеты ельцинско-козыревского курса проявились в отношении Грузии, которая по определению являлась для России приоритетным партнером в Кавказском регионе.

Политика Москвы оказалась здесь еще более неудачной, нежели ее отношения с Украиной и другими государствами СНГ. Благодаря поддержке, оказываемой Россией абхазским сепаратистам, и как результат разгоревшейся в это же время гражданской войны, Грузия оказалась на грани полного развала и дезинтеграции национального государства. Грузинский президент Эдуард Шеварднадзе был вынужден поддержать идею вступления Грузии в СНГ и обратился к России с просьбой о вводе российских войск, благодаря чему его главный соперник внутри страны, Звиад Гамсахурдия, потерпел поражение, а на абхазском фронте удалось добиться статус-кво.

В результате непродуманной политики Москвы в отношении Грузии среди широких масс населения и политической элиты, а также в грузинском парламенте начали расти антироссийские настроения, и Тбилиси стал предпринимать попытки дистанцироваться от России. Грузия стала быстро сближаться с Турцией и Азербайджаном и задумываться над идеей присоединения к НАТО. Впоследствии состояние Грузии как *жертвы* поддержанного Москвой сепаратизма и проблема беженцев из двух анклавов помогли прийти к власти радикальному националисту Михаилу Саакашвили с его антироссийской политикой и курсом на вступление в НАТО. Это, в свою очередь, лишило Россию стимула способствовать мирному урегулированию проблем непризнанных республик.

Иными словами, в 1990-е гг. Россия сделала немало ошибок в своей политике на постсоветском пространстве, пытаясь превратить его в зону своего доминирования путем неприкрытого поощрения сепаратизма в соседних странах, через поддержку лояльных, но репрессивных режимов, путем навязывания оставшегося со времен СССР военного присутствия и применяя грубый шантаж поставками энергоресурсов. «Причем за редкими исключениями вся эта политика не имела конкретных целей, кроме возрождения хоть какой-то коалиции стран-сателлитов для повышения мирового престижа и самоутверждения России. Запад, противодействуя проектам и структурам СНГ, не превращал это в *камень преткновения* в отношениях с Россией, поскольку остальная внешняя и внутренняя политика Москвы его вполне устраивала»<sup>7</sup>. Представляется, что главная проблема российского руководства в отношениях со странами СНГ состояла в том, что Россия, находящаяся в процессе посткоммунистической трансформации, не могла служить для этих стран привлекательной моделью социально-экономического и политического развития. Она пыталась решить вопрос сохранения своих позиций на постсоветском пространстве традиционным методом *кнута и пряника*.

В последнее десятилетие политика Москвы в отношении СНГ сместилась в прагматичную плоскость. Отходя от эфемерных имперских прожектов, Москва поставила во главу отношений с соседями транзит энергетического экспорта в Европу, скупку перспективных предприятий и инфраструктур, инвестиции в разведку и добычу природных ресурсов, сохранение действующих важных военных баз и объектов, сотрудничество в борьбе с новыми трансграничными угрозами и взаимодействие по гуманитарным вопросам. Москва примирилась с тем, что путем создания ГУАМ отдельные государства постсоветского пространства активно пытались выйти из сферы ее влияния.

Политика России в СНГ в последние десятилетия, несмотря на ее более *реалистичный тон*, не может быть оправдана и поддержана по каждому из ее аспектов. Встревоженный антироссийским *привкусом оранжевых революций*, Кремль сделал несколько серьезных ошибок (например, поздравления с победой в президентских выборах 2004 г., направленные В.В. Путиным В.Ф. Януковичу до официального объявления их результатов; эксцессы огульной антигрузинской кампании осени 2006 г.). Конфликты с Украиной, Грузией и Белоруссией из-за цен на энергоресурсы и транзитных тарифов вызвали и продолжают вызывать в адрес России обвинения в том, что она практикует политику *энергетического империализма и шантажа*. Не оправдывая нередко ультимативную форму российских требований, следует признать, что переход на мировые цены на энергоресурсы представляет собой отказ от бывшей имперской политики экономических льгот в обмен на лояльность в политическом или военно-стратегическом плане. Это было подтверждено в равной степени прагматическим подходом Москвы к соседям, столь разным, как Украина, Грузия, Армения и Белоруссия<sup>8</sup>.

Что касается *замороженных конфликтов*, то в большинстве случаев политика России в последние десятилетия была сфокусирована в первую очередь на предотвращении силового варианта разрешения конфликтов в соседних странах. Сегодня после кризиса вокруг Южной Осетии стало очевидно, что было бы лучше, если бы Россия более активно работала над обеспечением мирного разрешения этих *замороженных конфликтов*. В отсутствие взаимовыгодных решений, приемлемых для всех сторон, вовлеченных в конфликты, эта политика, безусловно, не являлась наилучшим вариантом. Вероятно, это негласно признается и грузинским руководством, и многими западными политиками.



Российские войска были размещены в качестве миротворческих контингентов в рамках мандата СНГ в Абхазии, Южной Осетии и Приднестровье при вынужденном согласии грузинского и молдавского руководства, что являлось постоянным источником напряженности в отношениях с соседними странами и Западом. Однако эти миротворческие силы были введены для предотвращения возобновления насилия тогда, когда никто на Западе не желал наводить порядок на постсоветском пространстве. Только после того, как это пространство было относительно стабилизировано, Запад стал проявлять недовольство и нетерпение по поводу присутствия российских миротворцев в Грузии и Молдавии.

Кавказский кризис явился катализатором новых процессов в СНГ. С одной стороны, Россия четко провела *красную линию*, показав США и НАТО, что ее неприятие расширения альянса на страны СНГ не является *пустыми словами*. С другой стороны, обращает на себя внимание и то, что в ходе военной кампании и в вопросе признания независимости Южной Осетии и Абхазии Россия практически оказалась в одиночестве. Ни один из ее союзников и партнеров по ОДКБ, ЕвразЭС, ШОС не занял четкой позиции по югоосетинскому конфликту, не оказал морально-политической поддержки ее действиям. Кавказский лидер Нурсултан Назарбаев суммировал опасения российских партнеров по СНГ: «Содружество не имеет никаких рычагов и механизмов для вмешательства в такие конфликты, как Южная Осетия. А когда что-то случается, то говорят: а почему страны СНГ молчат? Принцип территориальной целостности любого государства признан всемирным сообществом. Мы – все государства СНГ – выступаем против сепаратизма, и подобные сложные межнациональные вопросы должны решаться мирным, переговорным путем. Военного решения таких конфликтов не существует»<sup>9</sup>.

Несомненно, этот факт будет иметь последствия как для СНГ в целом, так и для отношений России со странами СНГ. «Перед всеми странами – соседями России теперь встает дилемма – как обеспечить свою безопасность. Собственно, здесь есть всего два варианта – искать гарантии вовне, то есть, прежде всего, у США, либо искать какого-то нового взаимодействия с Россией, которое сделает ее дружественной страной»<sup>10</sup>. Последний вариант будет зависеть от того, какие уроки вынесла Россия из югоосетинского кризиса. Умение создавать коллективные позиции в рамках международного сотрудничества является залогом успешной политики любого крупного государства. После Кавказского кризиса Россия предприняла ряд попыток по укреплению СНГ и в рамках саммитов Содружества, и в формате ОДКБ. В немалой степени относительноному сплочению СНГ помог и мировой экономический и финансовый кризис, который несколько укрепил роль России в качестве *главного менеджера* Содружества.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Международный аспект замороженных конфликтов выходит далеко за рамки международного участия в процессе разрешения конфликтов. Отношения России со странами СНГ, на территории которых остаются неразрешенные конфликты, являются составным элементом значительно более широкой среды безопасности. Планы Запада по созданию новой системы безопасности на основе НАТО и Евросоюза, членом которых Россия не является, балканский опыт и перспективы расширения НАТО на пространство СНГ неизбежно усиливали и продолжают усиливать великодержавные настроения в российской политической элите. В России усиливаются опасения относительно западной стратегии *выдавливания* Москвы из сферы ее жизненных интересов – СНГ. Формально Кавказский кризис 2008 г. был вызван локальными событиями, но в основе его глубинных причин лежала политика неуклонного расширения НАТО на восток вопреки позиции России.

После того как проблема советского ядерного наследия была решена, Запад стал воспринимать дезинтеграционные процессы на территории СНГ в качестве ключевого условия демократизации этих стран и гарантии того, что на постсоветском пространстве никогда не возродится СССР – в какой бы то ни было форме. Этот подход был столь же ошибочен, как и *собрание* СНГ Россией в 1990-х гг. без четко сформулированных интересов и целей для каждого конкретного случая. Более того, поддержка Западом *оран-*

жевых революций ради идеи демократии приобрела явно антироссийский характер, что вызывало неприятие России. Прозападные лидеры в Украине и Грузии исходили из того, что их антироссийская риторика является неременным условием для быстрого вхождения в западные институты.

Надуманная и ложная дилемма *Запад или Россия?* в отношении пространства СНГ препятствовала и продолжает препятствовать международному сотрудничеству в сфере урегулирования замороженных конфликтов. С одной стороны, участие России является крайне важным для процесса разрешения конфликтов, хотя часто его рассматривают не как элемент решения, а как часть самой проблемы. С другой стороны, Запад опасается того, что вклад России в разрешение *замороженных проблем* усилит ее позиции в странах СНГ. Например, это было одной из причин (как это воспринимается в России) негативной реакции на *План Козака* по урегулированию Приднестровского конфликта. Составленный в 2003 г. тогдашним первым заместителем главы президентской администрации Дмитрием Козаком, этот план был отвергнут в Молдавии с подачи США, Европейского Союза и других международных акторов. Молдавия отклонила *План Козака* за несколько часов до его планируемого подписания в результате давления со стороны западных приверженцев жесткой линии. За исключением Нагорного Карабаха, где Запад, так же как Россия, занимает равноудаленную позицию, во всех остальных конфликтах он оказывал однозначную поддержку Грузии и Молдавии и противодействовал России.

Международный контекст в отношении замороженных конфликтов в СНГ ухудшался с каждым повторным обсуждением проблемы статуса Косово. Россия пыталась предотвратить поспешное решение по статусу Косово, заявляя о том, что косовский прецедент *даст зеленый свет* сепаратистским движениям и вызовет цепную реакцию в этом регионе, на постсоветском пространстве и в Европе – от Испании до Великобритании. Одностороннее провозглашение независимости Косово 17 февраля 2008 г., поддержанное США и ведущими европейскими странами против воли Сербии и в нарушение норм международного права, создало риск эскалации *замороженных конфликтов* и возникновения новой напряженности между Россией и Западом.

Аргументируя позицию России о признании независимости Южной Осетии и Абхазии, Д.А. Медведев назвал это решение трудным: «Этот шаг не был предпринят с легкостью, без всестороннего анализа возможных последствий. Игнорируя предостережения России, западные страны поспешили признать незаконное провозглашение независимости Косово от Сербии. Мы постоянно уверяли, что после этого станет невозможно говорить абхазам и осетинам (а также десяткам других этносов по всему миру), что им не подходит то, что подходит косовским албанцам. В международных отношениях нельзя иметь одно правило для некоторых и другое – для других»<sup>11</sup>.

Представляется, что главная угроза для стабильности Европы в условиях сохраняющихся латентных конфликтов – соперничество между Россией и Западом на постсоветском пространстве. Как отмечал министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, мы не можем согласиться, когда исторически обусловленные взаимные привилегированные отношения между государствами на пространстве бывшего Советского Союза пытаются выдать за некую сферу влияния. Если принять такую логику, то под это определение попадают Европейская политика соседства, Восточное партнерство и многие другие проекты Евросоюза, не говоря уже о проектах НАТО, решения по которым принимаются без участия России, без участия стран, на которые они распространяются<sup>12</sup>.

## КАВКАЗСКИЙ КРИЗИС КАК ОТРАЖЕНИЕ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Кризис вокруг Южной Осетии явился воплощением проблем, существовавших во всех трех измерениях, описанных выше. Отсутствие разумной реинтеграционной стратегии у грузинского руководства в отношении Абхазии и Южной Осетии, попытка решить сложнейшие проблемы через членство в НАТО привели к размораживанию конфликтов на территории Грузии. Москва неоднократно посылая Вашингтону и Брюсселю относительно того, что расширение НАТО на Грузию и Украину при отсутствии ясной по-



литики альянса по отношению к России чревато новой конфронтацией. Никто на Западе не принял всерьез этих предупреждений, исходя из того, что Россия уже *проглотила* расширение НАТО на страны ЦВЕ, *проглотит* и это.

Кроме того, Кавказский кризис отразил три фундаментальных противоречия постбиполярной эпохи:

- противоречие между принципом территориальной целостности и правом наций на самоопределение,
- противоречие между правом наций на суверенитет и на невмешательство внешних сил в их внутренние дела и правом наций на *гуманитарную интервенцию*,
- противоречие между правом наций свободно выбирать организации для обеспечения своей безопасности и правом наций противостоять расширению военных союзов, если оно воспринимается как угроза их национальной безопасности.

Кавказский кризис наглядно показал, что ни одна из существующих организаций безопасности, призванных разрешать такие конфликты, не оказалась способной эффективно выполнить свои обязанности. Совет Безопасности ООН не смог быстро и конструктивно отреагировать на разгоравшийся конфликт, погрязнув в *бесплодных дискуссиях*. НАТО под давлением США однозначно заняла сторону Грузии в конфликте. ОБСЕ – ключевой участник процесса урегулирования *замороженных конфликтов* – оказалась *парализованной*. Европейский Союз, строго говоря, не являющийся организацией безопасности и не имеющий своего, отдельного от НАТО, пространства безопасности, оказался единственным международным партнером России, который по собственной инициативе взял на себя трудную посредническую миссию в конфликте. Однако и ЕС допустил серьезную ошибку, когда уступил президенту Михаилу Саакашвили шестой пункт мирного плана, согласованного с Москвой, о международных переговорах по статусу Южной Осетии и Абхазии, заменив его пунктом о международных переговорах по региональной безопасности. В итоге то, что было *возможным*, стало *неизбежным*.

Угроза большого конфликта вокруг Украины, который мог бы стать началом нового противостояния в Европе, *реанимировала* дискуссию на Западе вокруг инициативы Д.А. Медведева о необходимости создания новой архитектуры безопасности в Европе на основе юридически обязывающего договора. Заметное влияние на подходы стран Европы к обсуждению вопросов европейской безопасности оказал и газовый кризис в отношениях между Россией и Украиной в январе 2009 г. Инициатива президента Д.А. Медведева, выдвинутая в Берлине в июне 2008 г., воплотилась в проект Договора о европейской безопасности в ноябре 2009 г.

Многие на Западе критически отнеслись и к самой идее, восприняв ее как пропагандистскую инициативу в духе миролюбивых предложений СССР, и к самому проекту Договора, увидев в нем попытку России *вбить клин* между Европой и США. В действительности предложение Д.А. Медведева является обращением ко всем государствам евроатлантического региона сделать то, что они должны были сделать после окончания холодной войны, когда взамен биполярной системы безопасности не было создано ничего нового.

## **НОВАЯ СИСТЕМА ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ПУТЬ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ**

Представленный Москвой проект Договора о европейской безопасности – попытка разрешить самое главное для России противоречие о расширении НАТО на пространство СНГ. Несмотря на критику со стороны Запада относительно попыток Москвы установить *droit de regard* в отношении НАТО, проект Договора налагает равные обязательства на его участников, то есть каждое из положений Договора применимо и к России. Кроме того, само название *проект Договора* предполагает активное участие сторон в его обсуждении, выдвигании альтернативных предложений и подходов.



Тем не менее, следует признать, что, несмотря на то, что расширение НАТО вопреки позиции России напрямую связано с будущим *замороженных конфликтов*, проект Договора не говорит ничего о других противоречиях постбиполярной эпохи.

Сохраняют ли свое значение *десять заповедей* Хельсинкского заключительного акта, установившего основные принципы диалога и сотрудничества в Европе? Изменилась ли приоритетность этих принципов сегодня? Если принцип территориальной целостности государств сохраняет прежнее значение и сегодня, то как быть с независимостью Косово, Южной Осетии и Абхазии? Являются ли они исключением из правила, своего рода порождением *смутного времени*, предшествовавшего новым договоренностям? Имеет ли право на отделение самопровозглашенная Приднестровская республика в случае *аншлюса* Молдавии Румынией? Эти и многие другие вопросы предполагают детальный анализ хельсинкских принципов на основе как действующего международного права, так и принятия новых правовых норм там, где это потребуется. Избирательное применение хельсинкских принципов, их интерпретация в зависимости от соображений политической целесообразности сторон чревата лишь новыми конфликтами.

Немаловажным является и вопрос о самой архитектуре европейской безопасности, без которой Договор просто *повиснет в воздухе*. Глава российского МИД, С.В. Лавров, неоднократно подчеркивал, что Россия не предлагает создавать какие-либо новые организации, а также отменять или ликвидировать какие-либо из существующих организаций. С этой позицией согласен и Запад. Как же построить новую архитектуру, не меняя самих институтов?

В связи с этим наиболее оптимальным представляется функциональное перераспределение ролей между существующими институтами в соответствии с основными направлениями европейской безопасности – экономической и энергетической безопасностью, внешней безопасностью, безопасностью внутри европейского региона, международно-правовыми и гуманитарными аспектами безопасности.

Очевидно, что ООН останется глобальной зонтичной организацией международной безопасности. Что же касается непосредственно европейской безопасности, то те функции, которые традиционно выполняла ОБСЕ в сфере экономического и военного сотрудничества, должны быть перераспределены между другими институтами, которые давно взяли на себя выполнение этих задач. В ведении ОБСЕ могут и должны остаться международно-правовые и гуманитарные вопросы безопасности при партнерской роли Совета Европы. Площадка ОБСЕ может оставаться форумом для обсуждения наиболее важных проблем европейской безопасности.

Основой экономической, но, прежде всего, энергетической безопасности в Европе должно являться сотрудничество между ЕС, Россией, Украиной, другими странами СНГ и Турцией. Партнерскую роль на этом направлении, несомненно, может и должно играть Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Интересам укрепления энергетической безопасности в евроатлантическом регионе способствовало бы принятие единой энергетической хартии, учитывающей интересы стран-производителей, потребителей и транзитных государств, а также создание единой энергетической системы, исключающей конфликты в этой сфере.

Такая система юридически и институционально должна быть выстроена на долгосрочной основе, общих правилах обмена активами и общих нормах суда и арбитража. Только такая единая *кровеносная система* положит конец трубопроводным конфликтам и нецелесообразному расходованию финансовых и иных ресурсов.

Внешняя безопасность Европы, в первую очередь, противодействие нераспространению оружия массового уничтожения (ОМУ) и международному терроризму, должна обеспечиваться через сотрудничество США/НАТО и России (в рамках Совета Россия–НАТО). При этом к данному сотрудничеству должна привлекаться Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) для решения проблем безопасности в Центральной Азии, необходимо участие Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) при урегулировании конфликтных ситуаций на Дальнем Востоке. Этого невозможно достичь без



радикальных изменений в отношениях между Россией и НАТО, признания ОДКБ руководством НАТО и выработки новой совместной стратегии безопасности.

Безопасность в рамках европейского региона, прежде всего, предупреждение и урегулирование конфликтов в большой Европе, а также борьба с экстремизмом, могли бы быть обеспечены через сотрудничество ЕС в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), России и тяготеющих к ЕС постсоветских государств. В этих целях необходимо формирование общего корпуса быстрого реагирования для выполнения миротворческих задач и принуждения к миру. Наряду с этим должны быть созданы новые международные механизмы мониторинга, арбитража и посредничества.

Представленная модель новой архитектуры европейской безопасности предполагает тесное взаимодействие всех государств евроатлантического региона, отказ от концепций *сфер влияния* и *соперничества* на постсоветском пространстве. Сегодня эта модель выглядит слишком идеалистичной. Даже в России, которая является инициатором крупномасштабного проекта, нет широкого консенсуса по обсуждаемым вопросам европейской безопасности, не говоря уже о странах ЕС и НАТО. Тем не менее, только последовательное создание твердой правовой базы в отношениях России со странами ЕС и НАТО, адекватной требованиям сегодняшнего времени, является необходимой предпосылкой для взаимодействия важнейших партнеров евроатлантического региона в решении насущных проблем европейской безопасности, в первую очередь конфликтов, остающихся в Европе. 🗨️

## Примечания

- <sup>1</sup> The Balkan Survey. The Economist. 14 January 1998. P. 5.
- <sup>2</sup> Страны СНГ. Русские и русскоязычные в новом зарубежье. Информационно-аналитический бюллетень. 2007. № 181, декабрь. С. 17.
- <sup>3</sup> The roots of the conflict. *Conciliation Resources*. 1999. [www.c-r.org/our-work/accord/georgia-abkhazia/conflict-roots.php](http://www.c-r.org/our-work/accord/georgia-abkhazia/conflict-roots.php) (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).
- <sup>4</sup> Edward Ozhiganov. The Republic of Moldova: Transdnier and the 14 th Army. *Managing Conflicts in the Former Soviet Union* (Alexei Arbatov, Abram Chayes, Antonia Handler Chayes and Lara Olson, ed.). Cambridge, 1997. P. 164–189.
- <sup>5</sup> Косолапов Николай. Становление субъекта российской внешней политики. – *Pro et Contra*. 2001. Т. 6, № 1–2.
- <sup>6</sup> Группа ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдавия) была официально создана в качестве политического, экономического и стратегического союза, ставящего целью укрепление независимости и суверенитета входящих в ее состав бывших республик СССР.
- <sup>7</sup> Арбатов Алексей. Москва–Мюнхен: новые контуры российской внутренней и внешней политики. *Рабочие материалы. Московский Центр Карнеги*. 2007. № 3. С. 13.
- <sup>8</sup> Арбатов Алексей. Цит. соч. С. 18.
- <sup>9</sup> Власов Алексей. Конец многовекторности. *Россия в глобальной политике*. 2008. Т. 6, № 5, сентябрь–октябрь. С. 106.
- <sup>10</sup> Результаты войны в Южной Осетии могут изменить всю конфигурацию отношений России с Западом. *ИА REGNUM*. 2008, 22 августа. <http://www.regnum.ru/news/1045270.html> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).
- <sup>11</sup> Медведев рассказал, почему признал независимость Южной Осетии и Абхазии. *Газета по-киевски*. 2008, 27 августа. [http://mycityua.com/russia\\_vs\\_west/2008/08/27/110052.html](http://mycityua.com/russia_vs_west/2008/08/27/110052.html) (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).
- <sup>12</sup> Внешняя политика России и новое качество геополитической ситуации. *Лента ПМР*. 2008, 15 декабря. <http://www.tiras.ru/v-mire/5685-lavrov-vneshnjaja-politika-rossii-i.html> (последнее посещение – 12 июля 2010 г.).