

Глава V

Россия в Закавказье: в поисках международной легитимации

ДМИТРИЙ ДАНИЛОВ

1. Введение

Столетиями Кавказ представлял собой сферу жизненно важных интересов России. Северный Кавказ — неотъемлемая часть территории России. После распада СССР Россия стремилась играть активную роль в конфликтах как в этом регионе, так и в Закавказье. Ее роль на Северном Кавказе весьма отличается от той, которую она стремится играть в закавказском регионе. На Северном Кавказе Россия делала акцент прежде всего на легитимном исполнении властных полномочий федеральных властей, хотя, как показали события в Чечне, такое исполнение не всегда соответствует международным нормам. Действия России в отношении независимых и суверенных закавказских республик должны в значительно большей степени опираться на международные организации и соглашения. Российская политика в отношении международных организаций и выработка правил и механизмов ее вмешательства, которые могут быть приемлемы для международного сообщества, весьма отличаются с политико-правовой точки зрения от ее политики в северокавказском регионе. В настоящей статье мы сосредоточим внимание исключительно на Закавказье.

2. Этапы процесса урегулирования в Закавказье

Процесс урегулирования на Кавказе прошел несколько этапов, не имеющих четких хронологических рамок. Первый из них характеризовался усилиями Москвы сохранить целостность СССР и укрепить центральную власть. Межэтнические и национальные конфликты рассматривались Москвой прежде всего как эффективное средство достижения своих целей в более широких политических рамках. На этом этапе любое вмешательство международного сообщества в урегулирование на Кавказе явно противоречило бы имперским установкам политического курса Москвы, рассматривалось бы ею как попытка вмешательства в дела СССР и неизбежно вызвало бы поэтому сильнейшее противодействие. Отсутствие же политической воли самого советского руководства к урегулированию в Закавказье, а затем и утеря, во многом в результате этого, рычагов контроля

за ситуацией спровоцировали эскалацию конфликтов, ставку противоборствующих сил на военные средства их разрешения.

В результате углубление кризисов на следующем этапе — после распада СССР (Нагорный Карабах, Грузия — Абхазия, Грузия — Южная Осетия) происходило в ситуации, когда, несмотря на изменение международно-правового статуса государств региона, внешние инструменты их урегулирования были крайне ограничены. Высокий уровень национализма в политике всех провозгласивших независимость закавказских государств, стремление любыми способами освободиться от влияния Москвы и утвердить *de facto* национальную независимость, политическая нестабильность и значительные просчеты во внешней и военной политике России в регионе не позволяли ей играть действенную роль в реальном процессе урегулирования. Попытки политического маневрирования и силового давления со стороны России еще больше подрывали ее авторитет и уменьшали ее способность к миротворчеству.

В то же время нежелание Запада быть вовлеченным в конфликты на Востоке, явная неготовность и неспособность международных институтов безопасности к управлению локальными кризисами и межэтническими конфликтами, концентрация их усилий преимущественно в других регионах (в частности, в Югославии, в зоне Персидского залива) и на иных проблемах не позволяли рассчитывать и на международные рычаги реального урегулирования.

На следующем этапе, продолжавшемся вплоть до ввода войск в Чечню в конце 1994 г., постепенно укреплялось понимание необходимости большей опоры на миротворческие усилия России — как со стороны международного сообщества, осознававшего неадекватность имевшихся в его распоряжении рычагов воздействия, так и со стороны конфликтующих сторон. Последние вместе с тем рассчитывали на использование России скорее как силы, способной оказать воздействие на оппонентов и международное сообщество, чем как авторитетного арбитра и миротворца^[1]. Тем не менее Россия смогла закрепить за собой роль активного посредника в процессе урегулирования.

Первоначально посреднические усилия России хотя и были поддержаны международным сообществом, фактически не дополнялись серьезными практическими действиями международных институтов. Об этом свидетельствует, в частности, ситуация в Нагорном Карабахе, остававшемся самой острой кризисной зоной после распада СССР, которая требовала первоочередного вмешательства. В то время, когда конфликтующие стороны уже опирались на практическое участие России в урегулировании карабахского конфликта, они всего лишь «не исключали» возможного участия международного сообщества. Российские официальные лица со своей стороны указывали, что международного признания посреднической функции России явно недостаточно, требуется более конкретное и предметное содействие ее усилиям^[2].

Стремление России к международной легитимации своих миротворческих усилий в Закавказье совпало с желанием закавказских правительств задействовать международный компонент процесса урегулирования в целях ограничения негативных эффектов сильной роли России в регионе. Оба эти фактора создали благоприятную среду для активизации действий международных институтов в зонах кавказских конфликтов. В результате этого постепенно заполнялся возникший на предыдущем этапе политический вакуум в деле урегулирования в Закавказье, и постепенно складывалось интенсивное — хотя и конфликтное — взаимодействие международного сообщества и организаций, с одной стороны, и России — с другой. Несмотря на то что такое взаимодействие не приняло системного характера и было основано не на разделении труда и распределении ответственности, а на соперничестве в посреднических инициативах в регионе, оно тем не менее было связано с признанием обеими сторонами необходимости сочетания усилий России с усилиями международных организаций.

Это взаимодействие можно охарактеризовать как зеркальное отображение общепринятой практики международного кризисного реагирования. Эта практика, как правило, заключалась в деятельном участии государств в урегулировании на основе предпринимаемых международными институтами усилий (например, в Югославии). Логика процесса урегулирования в Нагорном Карабахе, а затем и в других зонах кавказских конфликтов была обратной: миротворческая деятельность России требовала подкрепления со стороны международного сообщества. Этим отличием объясняется просьба России о закреплении за ней особой ответственности в антикризисном урегулировании на Кавказе.

3. Политика международных организаций в Закавказье

Политику России в Закавказье можно рассматривать как следствие неэффективного реагирования международных организаций на вызовы безопасности, исходящие из региона. Их неадекватность проявляется в двух основных плоскостях:

- горизонтальной: отсутствие единой системы легитимных практических механизмов предупреждения, локализации и урегулирования конфликтов, позволяющих международному сообществу эффективно противодействовать кризисам нестабильности в зоне СБСЕ (ныне ОБСЕ);
- вертикальной: слабость «восточного полюса» европейской безопасности, в значительной мере связанная с относительно медленным формированием партнерства между Западом и Востоком, отсутствием ясной перспективы их взаимодействия, нежеланием или неспособностью западных стран и европейских институтов принимать на себя бремя ответственности на Востоке, аналогичное тому, которое они несут на «западном полюсе»^[3].

О неспособности международной системы безопасности ответить на современные вызовы безопасности свидетельствует медлительность действий международных организаций в конфликтах в Грузии и Нагорном Карабахе.

После подписания 27 июля 1993 г. трехстороннего Сочинского соглашения Россия и Грузия просили ООН и СБСЕ о направлении наблюдателей для содействия мирному процессу урегулирования. Однако, оперативных решений и мер добиться не удалось. Первоначально немалые усилия и время были затрачены на то, чтобы убедить Совет Безопасности в необходимости увеличить число наблюдателей с 8—12 человек, предложенных ООН, до 80^[4]. В результате динамика урегулирования была утеряна. К моменту срыва сочинских договоренностей (16 сентября)^[5], в зону конфликта прибыло всего около 20 наблюдателей^[6].

После прошедших в Женеве в ноябре 1993 г. — январе 1994 г. грузино-абхазских переговоров (второй раунд) под эгидой ООН с участием России и СБСЕ, международные организации активизировали свою деятельность в зоне конфликта, стремясь не допустить прошлых ошибок^[7]. Однако, по мнению многих обозревателей и политиков, эта деятельность по-прежнему была неадекватной масштабам конфликта и требованиям урегулирования, особенно в период до завершения третьего раунда переговоров (22 февраля — 31 марта 1994 г. Расширение мандата миссии наблюдателей ООН, в частности придание ей функции контроля за невозобновлением военных действий, было слишком затянуто, несмотря на неоднократные обращения конфликтующих сторон и России. Российский МИД был, в частности, «не вполне удовлетворен содержанием» резолюции 896 СБ от 31 января 1994 г., поскольку «предусматриваемое в ней простое продление мандата миссии ООН вряд ли можно рассматривать как адекватный ответ на достигнутый на переговорах в Женеве в декабре 1993 года и январе 1994 года ... прогресс»^[8]. Настойчивая просьба о расширении мандата миссии ООН по наблюдению в Грузии содержится и в Заявлении, подписанном в апреле 1994 г. грузинской и абхазской делегациями при участии представителей ООН, СБСЕ и России по итогам третьего раунда переговоров, а затем в обращении сторон к СБ в рамках майских переговоров в Москве.

Комиссия по беженцам с участием Грузии, Абхазии, России, ООН (в лице Верховного комиссара по делам беженцев) и СБСЕ (в качестве наблюдателя) была образована лишь в августе 1994 г., хотя вопрос о беженцах был и остается одним из ключевых вопросов в разрешении конфликта. Неоправданно долгое ожидание конкретного ответа от ООН на настойчивые обращения Грузии и Абхазии о скорейшем вводе международных миротворческих сил с участием российского контингента^[9] усиливали неудовлетворенность обеих сторон вкладом ООН в процесс урегулирования^[10].

Деятельность представителей Минской группы, обладающей в целом большим потенциалом миротворчества в зоне Нагорного Карабаха, также

продемонстрировала, к сожалению, достаточно примеров неэффективности.

Лишь захват карабахскими армянами Кельбаджарского района Азербайджана, а затем города Агдам, принятие в этой связи резолюции 853 СБ ООН (29 июля 1993 г.) в подтверждение и дополнение резолюции 822 (30 апреля 1993 г.) стимулировали должную активность минской «девятки»^[11]. Минская группа провела встречи со всеми конфликтующими сторонами по отдельности, а на заключительном заседании 12 августа — вместе.

Представленный конфликтующим сторонам в ноябре 1993 г. обновленный план-график мирного урегулирования полностью игнорировал требование Азербайджана о выводе армянских сил из азербайджанских населенных пунктов Лачин и Шуша^[12]. Тем самым, новое предложение изначально было обречено на провал и упущена представлявшаяся реальной возможность достижения договоренности конфликтующих сторон. Азербайджан связывал достижение своих политических целей в значительной мере с деятельностью «девятки» в противовес односторонним усилиям России. Крупномасштабное декабрьское наступление Азербайджана может рассматриваться как следствие его разочарования в политике Минской группы^[13]. Азербайджанское правительство, по-видимому, пыталось компенсировать военными средствами отсутствие международного миротворчества, тем самым оказывая давление на мировое сообщество.

В целом конфликтующие стороны и государства Закавказья были явно не удовлетворены действиями западных государств и международных организаций в зонах конфликтов и открыто заявляли об этом. Это толкало их в сторону поддержки ведущей посреднической и миротворческой деятельности России, поскольку только Россия обладала реальными военными средствами принуждения сторон к соблюдению прекращения огня.

4. Роль России: от непоследовательности к «особой ответственности»

Для понимания факторов, лимитирующих миротворческий потенциал России, не менее важными, чем отсутствие международного признания, являются непоследовательность ее политики, а иногда и отступления от международных норм, особенно оказание военной помощи противоборствующим сторонам^[14]. Ее политика зачастую вызывала обвинения в ее адрес, часто каждой из противостоящих сил, в стремлении патронировать той или иной из них. Непоследовательность ее политики в Закавказье отражают столкновения между различными политическими течениями в самой России относительно общих целей ее внешней политики. На одном из полюсов — стремление любыми способами восстановить влияние России в зоне бывшего СССР, в том числе зачастую с использованием военной силы (политика неоимпериализма). Другая крайность — максимально возможно отстраниться от решения нарастающих проблем и кризисов в «ближнем зарубежье»,

сосредоточившись на решении задач внутреннего развития (политика изоляционизма). Политика России в Закавказье металась между этими противоположными полюсами. В начале 1994 г. у российского министра иностранных дел А.Козырева все же были весомые основания заявить, что для России одинаково неприемлемы как «неоимперский», так и «изоляционистский» подходы к проблемам в бывшем СССР^[15].

В течение 1993 г. России удалось сформулировать свои общие приоритеты и интересы в отношении конфликтов в зоне бывшего СССР, и в частности на Кавказе:

- выполнение Россией функции миротворчества и защита национальных меньшинств, и особенно русскоязычного населения, в ближнем зарубежье^[16];
- обеспечение стабильности во всей зоне бывшего СССР и формирование пояса добрососедства по всему периметру российских границ, в том числе путем сохранения в соответствующей правовой форме военного присутствия России в государствах СНГ и их общего пространства безопасности^[17];
- признание особой роли России в пространстве СНГ, учитывая не только ее собственные интересы и интересы ее соседей, но и то, что «ни одно государство ближнего или дальнего зарубежья, ни одна международная организация не проявляют желания, да и не способны заменить Россию как миротворческую силу в этом регионе»^[18];
- необходимость сотрудничества России и международного сообщества и организаций в деле укрепления стабильности и урегулирования кризисов на пространстве бывшего СССР. «Россия последовательно выступает в пользу самого широкого участия ООН и СБСЕ в урегулировании конфликтов в странах СНГ»^[19].

Декларация этих принципиальных положений являлась несомненным шагом в направлении к формированию целостной концепции и четкой комплексной политики России на постсоветском пространстве. Тем не менее это пока были скорее ориентиры, которые, во-первых, требовали конкретизации, а во-вторых, приведения в соответствие с ними практической российской политики. Это позволило ряду видных российских экспертов сомневаться в том, «есть ли вообще у Москвы стратегическая линия в ближнем зарубежье, имея в виду именно расхождения между декларируемыми принципами и их практической реализацией»^[20].

По словам бывшего российского министра иностранных дел А. Козырева, «проведение единой общегосударственной политики в отношении локальных конфликтов» является одной из основных задач России. «Она не должна выглядеть как «слоеный пирог», в котором каждый слой отвечает вкусам отдельных лиц, ведомств или регионов». Он признал, что

«проявления такого подхода, пусть даже вопреки официальной позиции России, ... наносят серьезный ущерб делу урегулирования ... и подрывают доверие к России со стороны международного сообщества ...»^[21].

Стремление России к особой ответственности в Закавказье не нашло понимания и поддержки у международного сообщества. Напротив, усилились обвинения в возрождении имперских тенденций во внешней политике России — и на Западе, и в центральноевропейских странах (в первую очередь в Польше), и в ряде государств бывшего СССР (страны Балтии, Украина).

Характерный для предыдущих этапов процесса урегулирования вопрос, а именно: насколько политика и действия России способны оказывать влияние на ситуацию в регионе? — трансформировался в 1994 г. в иную проблему: в каких конкретно формах будет реализована в дальнейшем активная роль России в Закавказье? Государства, принимавшие участие в урегулировании конфликтов в этом регионе, должны были сделать выбор из двух сценариев.

Первый сценарий рассматривался российским руководством как оптимальный и для собственных интересов, и для конфликтующих сторон, и для международного сообщества: он был связан с признанием взаимодополняемости собственных усилий России и международных организаций. Согласно этому варианту силам России (или контингентам в составе таких сил) был бы придан четко определенный международно-правовой статус. После длительных дискуссий в 1993 — первой половине 1994 г. фактически сложился консенсус в отношении необходимости формирования миротворческих сил для урегулирования в регионе, имеющих международный мандат ООН и/или СБСЕ. Развертывание миротворческих контингентов ООН в Закавказье, принципиально возможное, было маловероятно, учитывая прежде всего финансовые ограничения, а также опасения, что введение сил ООН в зону одного из конфликтов создаст нежелательный прецедент, дающий основания ожидать от Объединенных Наций более широкого прямого вооруженного участия в урегулировании кризисов на территории СНГ. У СБСЕ вообще отсутствовал механизм проведения операций по поддержанию мира в конфликтных регионах. Поэтому оптимальным представлялся вариант использования миротворческих сил России (или СНГ), действующих на основе резолюций и решений ООН и/или СБСЕ как ее региональной организации, несмотря на то, что это означало бы отход от «классической схемы» ООН^[22]. При параллельной активизации деятельности ООН и СБСЕ в зонах конфликтов в Закавказье это позволило бы добиться эффективного взаимодействия международных организаций и России. ООН и СБСЕ в этом случае отвечали бы за формирование общей политики по урегулированию в Закавказье, осуществляли функции превентивной дипломатии и обеспечивали международно-правовой контроль в зонах конфликтов, с тем чтобы включить действия России в контекст международной системы безопасности. СБСЕ наконец-то приобрело бы практическую опору на своем «восточном полюсе», дополняющую его наиболее эффективные западные

опоры (НАТО, ЗЕС и ЕС), которые не могли, да и не желали играть роль основных актеров в укреплении безопасности и стабильности в зоне СНГ, и в Закавказье в частности.

Сторонники первого варианта отмечали, что другой сценарий дает гораздо меньше возможностей постепенного урегулирования на Кавказе. Отрицание СБСЕ и ООН «особой ответственности» России за безопасность и стабильность в зоне СНГ означало бы, что политика России и Запада в Закавказье не сможет проводиться в рамках совместно признанной модели практического сотрудничества, но будет продиктована конкурентной политической ситуацией. Деятельность международных организаций в регионе по-прежнему будет носить характер несвоевременного и неэффективного реагирования на кризисные ситуации. Это резко снизило бы способность России добиться урегулирования, поскольку привело бы к постоянным спорам (открытым и завуалированным) с западными, региональными государствами и даже со странами СНГ. Отсутствие международного мандата для российских миротворческих сил или для российских посреднических усилий привело бы к усилению попыток других региональных держав — из опасения чрезмерного, не уравновешенного международными структурами российского влияния^[23] — к вмешательству в дела региона. Очевидно, что подобная конкуренция способна провоцировать новое обострение напряженности^[24]. Россия, полагаясь исключительно на свой экономический, политический и миротворческий потенциал, скорее всего, не сможет разработать долговременную политику в области урегулирования, и она неизбежно станет объектом сильной критики со всех сторон (в том числе и изнутри). Тезис о «русском неоимпериализме» зазвучит более убедительно. По мнению тех, кто отмечает рискованность такой альтернативы, деятельность России, не включенная в контекст международных усилий, объективно создает питательную среду для формирования того самого «имперского курса», которого ныне опасаются российские партнеры.

5. Статус миротворческих сил

Будущий статус миротворческих сил является ключевой проблемой на переговорах по всем закавказским конфликтам. В принципиальном плане Россия не исключала ни одного из трех возможных вариантов задействования миротворческих сил в кризисных зонах в рамках международных усилий по урегулированию:

1. Проведение миротворческих операций ООН, в составе которых, согласно принятым в Организации нормам, доля российских военнослужащих не могла бы превышать 25%.
2. Формирование международных миротворческих сил, действующих по мандату Совета Безопасности ООН, но вне формальных рамок ее миротворческих операций. Основу этих смешанных сил составлял бы российский контингент (в феврале 1994 г. Э. Шеварднадзе предлагал 80-процентное участие российских военных)^[25].

3. Использование вооруженных сил России в зонах конфликтов под эгидой ООН или СБСЕ при одновременном направлении наблюдателей от международных организаций.

Из всех перечисленных вариантов российское руководство считало наиболее приемлемым и реальным второй. Первый вариант представлялся маловероятным. Третий из вариантов считался трудно реализуемым в политической ситуации 1993 — начале 1994 гг. Российское руководство в этот период исходило из того, что «получить карт-бланш от ООН и СБСЕ [на деятельность российских войск в качестве «голубых касок»] было невозможно»^[26].

Постепенно в первые месяцы 1994 г. позиция России в отношении миротворческих операций в Закавказье становилась все более жесткой. С одной стороны, это, несомненно, являлось реакцией на затягивание с принципиальным решением в международных инстанциях вопроса об использовании и статусе миротворческих сил в Закавказье. Наряду с этим относительная жесткость российской политики была обусловлена и стремлением кавказских лидеров к скорейшему решению проблемы участия России в миротворческих операциях в регионе, которое российское руководство, естественно, не могло игнорировать. С другой стороны, для проведения более жесткой линии в отношении задействования миротворческих сил на Кавказе у России появились новые возможности.

Во-первых, как уже отмечалось, использование в той или иной форме российских воинских контингентов в кризисном урегулировании признавалось целесообразным конфликтующими сторонами. Россия могла использовать введение миротворческих сил в Абхазию как аргумент для распространения подобного опыта в зоне карабахского конфликта. 16 апреля 1994 г. Азербайджан совместно с партнерами по СНГ принял протокольное решение, в соответствии с которым мандат на урегулирование конфликта передавался от имени сообщества российской миротворческой инициативе. В решении подчеркивалось, что главной задачей является гарантированное прекращение военных действий, содержалось обращение к ООН и СБСЕ с просьбой поддержать российскую инициативу и выражалась поддержка идеи размещения в зоне карабахского конфликта миротворческих сил СНГ^[27]. Однако, как пояснил Гейдар Алиев, азербайджанская сторона не согласилась на ввод этих сил до освобождения армянами всех территорий вне Карабаха без каких-либо предварительных условий, и лишь после этого могло реально начаться решение проблемы собственно Карабаха. Вместе с тем через несколько месяцев азербайджанская позиция перестала выглядеть столь категорично. Как заявил в августе 1994 г. председатель Верховного Совета республики Расул Гулиев, Азербайджан согласился с необходимостью разъединения конфликтующих сторон с помощью миротворческих сил^[28], что не исключало, по-видимому, их применения не после возвращения всех занятых территорий, а параллельно, в том числе и в рамках задачи отвода карабахских формирований из оккупированных зон при сохранении «гуманитарного коридора» между Нагорным Карабахом и Арменией.

Во-вторых, вступление Грузии в СНГ завершило объединение в его рамках всех бывших республик СССР (кроме балтийских) и повысило легитимность стремления России к миротворческой деятельности. Показательно, что на апрельском (1994 г.) саммите СНГ принятие решения по Нагорному Карабаху и совместного заявления по грузино-абхазскому конфликту не вызвало каких-либо разногласий и было единодушным. В данном заявлении содержался призыв Совета глав государств СНГ к ООН и СБСЕ о незамедлительном вводе в зону конфликта миротворческих сил под эгидой Совета Безопасности. В случае, если принятие такого решения было бы отложено, страны СНГ, участвующие в Договоре о коллективной безопасности, выразили готовность ввести на совместной основе с согласия сторон свои миротворческие контингенты^[29]. Комментируя содержание принятого документа, начальник Генерального штаба ВС Грузии Г. Николаишвили заявил, что Грузия готова на то, чтобы Россия одна взяла на себя роль миротворца, поскольку нет достаточной степени взаимодействия между ней и ООН, действующей слишком медленно^[30].

В-третьих, значительно расширились военно-политические возможности России на Кавказе. Перешел в практическую плоскость процесс размещения российских военных контингентов в государствах СНГ на основе международно признанных правовых норм. Российские войска были дислоцированы в Грузии на основе двустороннего межгосударственного договора, заключенного в 1994 г. Достигнуты также соглашения с Грузией и Арменией об участии России в охране их внешних границ.

Параллельно с этим заметно прогрессировали и военно-политические механизмы СНГ в целом. Советом министров обороны Содружества (участвовали все министры обороны стран СНГ, кроме молдавского) в рамках московской встречи СНГ в апреле 1994 г. подписана Декларация о коллективной безопасности. На этом же саммите принято новое Положение о Совете министров обороны государств — участников СНГ и документы, регламентирующие деятельность секретариата Совета коллективной безопасности. Все это рассматривалось как важный шаг в направлении формирования оборонительного союза; реальной, как отметил министр обороны России Павел Грачев, оценивая итоги апрельского саммита, становилась перспектива создания объединенных вооруженных сил в рамках Договора о коллективной безопасности^[31].

В-четвертых, Россия существенно продвинулась в направлении формирования своих миротворческих сил как в военном, так и в правовом отношении. Наряду с «коллективными миротворческими силами» СНГ, в состав которых входит дислоцированная в Таджикистане российская 201-я мотострелковая дивизия, создаются российские «силы поддержания мира». Для этого из состава вооруженных сил России уже выделены 27-я и 45-я мотострелковые дивизии и отдельный парашютный батальон^[32]. Были значительно увеличены расходы российского Министерства обороны на операции по поддержанию мира в постсоветском пространстве: с 2,5 млрд руб. в 1992 г. до 26 млрд. в 1993 г. Это свидетельствовало не только о

возрастающей остроте проблемы миротворчества, но и о ее выдвижении в ряд приоритетов государственной политики и военного строительства.

Деятельность российских вооруженных сил за рубежом, в том числе в качестве миротворческих, основывалась в правовом отношении, помимо двусторонних соглашений с заинтересованными государствами, на принятой военной доктрине России (2 ноября 1993 г.) и Законе РФ «Об обороне» (24 сентября 1992 г.). В 1994 г. в Государственной Думе началась также разработка законопроекта «О порядке предоставления военного и гражданского персонала Российской Федерации для участия в операциях по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности и других видах миротворческой деятельности»^[33].

Таким образом, к концу 1994 г. было очевидно, что Россия располагала гораздо большими, чем на предыдущих этапах урегулирования в Закавказье, стимулами и возможностями активной миротворческой деятельности, в том числе с помощью военных средств. Наряду с предлагаемыми вариантами международного признания российской миротворческой деятельности ясно обозначились и иные альтернативы. В совместном заявлении министров иностранных дел и обороны России от 5 апреля 1994 г. прямо указывалось, что в принципиальном плане «разрешения» от ООН и СБСЕ на ее миротворческие операции не требовалось, поскольку они в случае необходимости будут проводиться по просьбе и с согласия конфликтующих сторон и государств, на основе межгосударственных соглашений и в соответствии с Уставом ООН и другими нормами международного права^[34]. Одновременно российские официальные лица делали и более жесткие заявления, отражавшие готовность России прибегнуть к самостоятельным миротворческим мерам в «горячих точках». Так, В. Елагин, заведующий Департаментом информации и печати МИД в марте 1994 г. выразил мнение, что «не в интересах России допускать присутствие военных контингентов третьих стран на территории государств бывшего СССР»^[35].

Однако российские лидеры сознавали, что если ситуация в области урегулирования на Кавказе будет эволюционировать в сторону относительно автономных миротворческих действий России (возможно, с опорой на СНГ), то и она сама, и международное сообщество и институты будут поставлены перед лицом новых серьезных проблем и вызовов безопасности. Именно поэтому российское руководство продолжало курс на усиление международного контекста урегулирования на Кавказе, а не на одностороннее введение миротворческих сил России в зону грузино-абхазского конфликта. Хотя российские контингенты дислоцированы в Абхазии формально не в составе сил ООН, фактически их деятельность осуществляется под эгидой Организации в рамках ее миротворческой операции и увязана, в частности, с задачами международных наблюдателей и международной комиссии по возвращению беженцев. Так, официальная российская позиция, которую отстаивал, в частности, в рамках консультаций в СБСЕ (август — сентябрь 1994 г.) Виталий Шустов, представлявший в ней Россию, заключалась в том, что «третьей силой» в

миротворческих операциях под эгидой СБСЕ может стать одна из стран-посредников^[36]. В ходе визита в Грузию в сентябре 1994 года Мадлен Олбрайт, постоянный представитель США в ООН, заявила в этой связи: «Наблюдая за экспериментом с участием российских миротворцев, действующих с мандатом ООН, мы с большим вниманием изучаем этот процесс, выходящий за рамки международных стандартов, поскольку, если он, как мы надеемся, себя оправдает, подобная схема может и должна быть использована в практике мирового сообщества и в будущем»^[37].

Азербайджан предпочел применение многосторонних сил, что, очевидно, учитывали западные страны — члены Минской группы, разделяющие эту точку зрения. И хотя именно в этом состояло одно из основных разногласий между Москвой и «девяткой», российское руководство, по-видимому, все же не исключало в принципиальном плане направление многосторонних миротворческих сил в зону Нагорного Карабаха. Так, председатель Совета Федерации РФ Владимир Шумейко, министр иностранных дел Андрей Козырев и министр обороны Павел Грачев на переговорах с председателем ВС Азербайджана Расулом Гулиевым в рамках его московского визита в мае 1994 г. не оспаривали правомерность соответствующих предложений азербайджанской стороны^[38].

Возможно, однако, что позиция России была бы приемлемой для Азербайджана и международных организаций при выполнении ею ряда встречных условий. В дискуссиях о вводе миротворческих сил России или СНГ оппоненты России ожидали прежде всего, что она могла бы убедить карабахскую сторону вывести свои войска с оккупированных территорий и, конечно, сняла бы свои резкие возражения по поводу заключенного 20 сентября 1994 г. западным консорциумом и Азербайджаном контракта по нефтедобыче.

Готовность Азербайджана на такие компромиссы отразило, в частности, августовское высказывание Гасана Гасанова, министра иностранных дел республики: «Суть проблемы урегулирования не в подходе, не в методах, не в перечне посредников... Проблема сконцентрирована в том, что Армения отказывается выводить свои оккупационные войска из Лачинского и Шушинского районов»^[39]. Смягчение позиции по вопросу о составе миротворческих сил продемонстрировали и США, в значительной мере определявшие подходы Минской группы. Во время визита в Ереван в начале сентября 1994 г. М. Олбрайт не выдвинула в качестве одного из условий введения миротворческих сил в зону карабахского конфликта их международный состав. Напротив, она заявила, что, поскольку без таких сил действительно не обойтись, привлечение российских войск выглядит приемлемым в случае соблюдения определенных условий. В качестве главного из них Олбрайт назвала мониторинг действий миротворческих сил сообщества, ссылаясь на положительный опыт в Абхазии. Вместе с тем, заявление российского МИД о непризнании нефтяного контракта вновь изменило ситуацию, толкая США на противодействие слишком сильному голосу России на Кавказе и, напротив, на увеличение собственной роли.

Б. Клинтон на встрече в Вашингтоне 27—28 сентября 1994 г. с Б. Ельциным призвал его дезавуировать российское заявление, а Б. Ельцину не удалось продвинуться в вопросе о признании за Россией роли основного миротворца в карабахском конфликте. Показательно, что параллельно США продемонстрировали стремление активизировать собственные действия: 27 сентября 1994 г. в Нью-Йорке была организована встреча президентов Армении и Азербайджана при посредничестве США (которые представляла М. Олбрайт).

Увязка урегулирования с достижением иных целей (например, решением проблемы нефтяного контракта) снижает возможность выработки согласованной всеми посредниками единой программы действий (в частности, «консолидированного плана» Минской группы) и, напротив, обуславливает возврат к односторонней дипломатии. По признанию одного из высокопоставленных армянских дипломатов, позиции Баку и Еревана сблизить все же легче, чем достигнуть соглашения между посредниками — Россией и Минской группой СБСЕ^[40].

^[1] По словам А.Козырева, «конфликтующие группировки не приемлют саму идею миротворчества и пытаются перетянуть российские войска на свою сторону. Классическая ситуация — грузино-абхазский конфликт» (Независимая газета. 1993. 24 ноября).

^[2] «Международное сообщество должно не только сохранять свою заинтересованность в урегулировании этой ситуации, но и наращивать свои усилия», — заявил на брифинге 12 марта 1992 г. В.Чуркин, в то время начальник Управления информации МИД России. (Дипломатический вестник. 1992. N 7. С. 60).

^[3] Подробнее см.: Данилов Д. Россия в меняющейся системе европейской безопасности // Европейская интеграция в военно-политические аспекты безопасности новых независимых государств. Материалы международной конференции. Минск. 10—12 июня 1993 г. — Минск. 1994. С. 34 — 36; Данилов Д. Россия и Запад: императивы партнерства в сфере безопасности // Глобус. Международный вестник. 4 ноября 1993. N 44 (7542). — РИА «Новости».

^[4] Международные наблюдатели в зоне конфликта должны были взять на себя выполнение следующих задач согласно Сочинскому соглашению: тесное сотрудничество с грузино-абхазско-российскими временными контрольными группами, имеющими доступ в любую точку конфликта; наблюдение за выводом в течение 10—15 дней вооруженных формирований Грузии с территории Абхазии, а также иных вооруженных формирований (в частности, Конфедерации народов Кавказа, «Украинской национальной самообороны»), групп и лиц; непосредственное присутствие и контроль на линии разграничения — по рекам Гумиста, Псоу, Ингури; участие в Объединенной комиссии по урегулированию в Абхазии, на которую возлагалось наблюдение за всеми действиями, предусмотренными соглашением (см.: Соглашение о прекращении огня в Абхазии и механизме контроля за его соблюдением. Сочи. 27 июля 1993 // Дипломатический вестник. 1993. N 15 — 16. С. 21 — 22).

^[5] В заявлениях Правительства РФ от 16 сентября и МИДа РФ от 17 сентября 1993 г. эти события квалифицированы как сугубое нарушение абхазской стороной Сочинского соглашения, содержится требование к ней о прекращении боевых действий и отводе войск на исходные рубежи и предупреждение о введении в противном случае Россией мер экономического воздействия на Абхазию, в том числе — об отключении энергоснабжения.

^[6] См.: Новое время. 1994. N 4. С. 19 — 20.

^[7] Резолюцией 892 от 23 декабря 1993 г. СБ ООН постановил направить в Грузию 50 наблюдателей. Предполагалось, что затем будет учреждена Миссия наблюдателей ООН в Грузии под руководством главного военного наблюдателя в звании бригадного генерала, назначаемого генеральным секретарем после консультации с СБ, а общая численность военных наблюдателей составит 88 человек (см.: ИТАР-ТАСС. 1993. 24 декабря. // Мир и мы. С. 13.

^[8] Дипломатический вестник. 1994. N 5—6. С. 62.

^[9] См., например, документы женевских переговоров: Меморандум о понимании от 1 декабря 1993 г.; Коммюнике от 13 января 1994 г.; Заявление от 4 апреля 1994 г.

^[10] Россия и Грузия договариваются о военном сотрудничестве // Известия». 1994. 4 февраля; В Грузии ждут чуда от Бориса Ельцина // Известия. 1994. 2 февраля.

^[11] Минская группа, куда вошли Россия, Беларусь, США, Франция, ФРГ, Италия, Турция, Швеция и Чехо-Словакия, получила мандат СБСЕ по решению Совета министров Совещания 24 марта 1992 г.

^[12] Подробнее об этом плане, об отношении к нему и в целом к деятельности Минской группы СБСЕ конфликтующих сторон см.: Chairman-in-Office Personal Representative Mission to the Area Dealt with by the Conference on Nagorno-Karabakh. Final Report. Vienna. 1993. 15 October.

^[13] Гасан Гасанов, министр иностранных дел Азербайджана, заявил, что Минская группа должна обновить стиль и методы своей работы под руководством нового председателя, представителя Швеции Яна Элиассона, сменившего на этом посту итальянского дипломата М. Раффаэлли (см.: Независимая газета. 1993. 15 декабря).

^[14] Обвинения в «финансовой и материальной помощи сепаратистам» (абхазской стороне) в адрес правительства Егора Гайдара высказывались, в частности, Эдуардом Шеварднадзе и Джабой Иоселиани (Московские новости. N 6. 1994. 6 — 13 февраля. С. 6А; Независимая газета. 1993. 2 октября.). Россия не выполнила решение Комитета старших должностных лиц СБСЕ (от 28 февраля 1992 г.), рекомендовавшее ей воздержаться от поставок вооружения в район карабахского конфликта, а также условия Ташкентского соглашения бывших советских республик (от 15 мая 1992 г.) о максимальных уровнях вооружений по условиям Договора об обычных вооружениях в Европе. В письме N 175 (6.11.1993) МИД Азербайджана признал получение от России 286 боевых танков, 842 БТР и БМП, 386 артиллерийских систем, 53 боевых самолетов и 8 ударных вертолетов в июле — августе 1992 г.) и еще 105 БТР и 42 артиллерийских систем в мае 1993 г. (см.: Независимая газета. 1993. 2 декабря).

^[15] См.: Российские вести. 1994. 9 февраля.

^[16] См. выступление А.В.Козырева на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 1993 г. (Дипломатический вестник. 1993. N 19 — 20. С. 47).

^[17] Козырев А.В. Россия: год минувший и год наступивший // Дипломатический вестник. 1993. N 1 — 2. С. 3 — 4.

- [18] Козырев А.В. Российские миротворчество: легких решений не бывает // Новое время. 1994. N 4. С. 19.
- [19] Совместное заявление МИД и МО РФ. 29 марта 1994 г. // Дипломатический вестник. 1994. N 7 — 8. С. 23.
- [20] Арбатов А. Большая политика или мелкая игра? // Московские новости. 1994. N 6. С. 5А.
- [21] Козырев А. В. Указ. соч. // Новое время. 1994. N 4. С. 19.
- [22] «Классическая схема» исключает участие в миротворческих операциях контингента из страны, соседней с государством или государствами, где происходит конфликт.
- [23] Соперничество региональных держав за влияние в Закавказье нанесло определенный ущерб международным усилиям по урегулированию в регионе. По словам Владимира Казиминова, личного представителя президента РФ и руководителя российской посреднической миссии по Нагорному Карабаху, «попытки России ... утвердить свою особую посредническую роль между сторонами конфликта вызывают у стран минской группы своего рода ревность». Это негативно отражалось на деятельности группы, председателю которой, по некоторым прогнозам, пришлось бы «быть посредником больше между Штатами [США. — Д. Д.] и Россией, чем между участниками конфликта». Давид Шахназарян, посол по особым поручениям президента Армении, обращал внимание на скоординированные попытки Азербайджана и Турции, согласованные, по его мнению, с США, оказать нажим на Россию с целью не допустить закрепления ее ведущей роли в процессе урегулирования и нового усиления России на Кавказе. (Независимая газета. 1993. 14 и 16 сентября; 11 ноября).
- [24] Борьба за лидерство в закавказском регионе могла обернуться в этих условиях попытками не санкционированного международным сообществом военного вмешательства региональных держав в конфликты. Об этом свидетельствовали, в частности, заявления Гейдара Алиева о возможном в случае эскалации кризиса обращении за военной помощью к одному из государств региона. Турция со своей стороны призывала «подумать о принудительных мерах в отношении агрессора» (Армении). Иран также не отказывался от идеи оказания такой помощи, оговариваясь лишь, что он не хотел бы, «чтобы ситуация потребовала вмешательства» (Известия. 1993. 4 и 10 апреля; 28 октября; Независимая газета. 1993. 4, 6, 30 ноября).
- [25] См.: Московские новости. _6 — 13 февраля 1994. N 6. С. 6А.
- [26] См.: Независимая газета. 1994. 24 ноября.
- [27] См.: Независимая газета. 1994. 16 апреля.
- [28] См. там же. 1994. 31 августа.
- [29] «Российская газета». 16 апреля 1994.
- [30] См.: Независимая газета. 1994. 16 апреля.
- [31] См.: Российские вести. 1994. 16 апреля.
- [32] См.: Известия. 1994. 23 марта.>. Общая численность российских военнослужащих, выполняющих миротворческие задачи на территории бывшего СССР, составляла в начале 1994 г. более 16 тыс. человек<\$F См.: Красная звезда. 22 февраля 1994.
- [33] См.: Красная звезда. 1994. 11 марта.

[\[34\]](#) См.: Российские вести. 1994. 5 апреля.

[\[35\]](#) См.: Сегодня. 1994. 2 марта.

[\[36\]](#) См. там же. 1994. 6 сентября.

[\[37\]](#) См. там же. 1994. 6 сентября.

[\[38\]](#) См. там же. 1994. 31 августа. 1994.

[\[39\]](#) См.: См. там же. 1994. 6 августа.

[\[40\]](#) См. там же. 1994. 3 сентября.