

Дмитрий Тренин

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ НА ТЕРРИТОРИИ БЫВШЕГО СССР: НАСКОЛЬКО РАСХОДЯТСЯ ИНТЕРЕСЫ РОССИИ И ЗАПАДА?

Военно-политическое вмешательство России в конфликты, возникающие на ее окраинах, и, что еще более важно, методы подобного вмешательства стали одними из наиболее болезненных вопросов во взаимоотношениях страны с Западом. Еще до начала чеченской войны в декабре 1994 г. западные эксперты заговорили о том, что акции, предпринимаемые российским руководством, разительно отличаются от традиционно принимаемых ООН мер по поддержанию мира в "горячих точках", особенно в том, что касается беспристрастности, согласия всех сторон и правил применения силы. В самом деле, действия Турции на Кипре в 1974 г. или Индии в Шри-Ланке в 1987 г., называемые сторонами, осуществлявшими вмешательство, "миротворческими", больше пригодны здесь для сравнения, чем операции ООН. Несмотря на более ранние интернационалистские заявления Москвы, одностороннее силовое вмешательство в течение длительного времени российских вооруженных сил, замаскированное под "миротворческие акции", расценивалось как инструмент реставрации империи или по крайней мере как открытое отстаивание российских национальных интересов. Хотя чеченская кампания Москвы относилась к другой категории операций, она во многом дезавуировала усилия России по поддержанию мира или принуждению к миру на всей территории бывшего Советского Союза. Фактически на Западе возобладало мнение, что России в проводимых ею операциях на территории новых независимых государств (ННГ) свободу действий давать не следует. Более того, российские посягательства на еще не оперившуюся независимость новых государств должны быть подвергнуты суровому осуждению, и о это надо недвусмысленно дать понять Москве.

Российское правительство, разумеется, с такой оценкой действий в корне не согласно. Его официальные представители постоянно заявляют, что российские миротворцы строго соблюдают Хартию ООН, Заключительный акт СБСЕ и другие международные соглашения, участником которых является Россия. Хотя Москва по сей день отдает предпочтение мандату ООН/ОБСЕ на проведение миротворческих операций на территории СНГ, с точки зрения как министерства иностранных дел, так и министерства обороны РФ, никаких других официальных подтверждений легитимности акций России в принципе не требуется, коль скоро они предпринимаются под эгидой СНГ как регионального соглашения. За несколько лет до начала войны в Чечне и заключения Дейтонских мирных соглашений Москва даже позволяла себе утверждать, что проводимые ею операции более эффективны, чем операции ООН. Действительно, после прибытия российских миротворцев в Южную Осетию и Приднестровье в середине 1992 г. боевые действия в этих регионах прекратились, а введение чуть позже в том же году российских вооруженных сил (ВС) в Таджикистан привело если не к окончанию гражданской войны, то к существенному снижению разгула насилия в этой бывшей советской республике. Все эти факты свидетельствовали в пользу России, особенно если сопоставить их с результатами миротворческих усилий ООН в 1992-1995 гг. в Сомали или Боснии. Основа миротворчества, как бы заявляла Москва, в том, чтобы заставить замолчать ружья оппонентов: остановка кровопролития необходима для стабильности, и нет иной силы, кроме России, равно как и нет такой международной организации, которая смогла бы достичь этого.

В конкретных вопросах российские дипломаты подчеркивали тот факт, что их страна, располагая более глубокими, уникальными знаниями конфликтов в бывших советских республиках, творчески отвечает на все вызовы эпохи, последовавшей за окончанием "холодной войны". Они также

указывали, что основная задача "традиционного" миротворчества, заключающаяся в попытке найти выход из тупика "холодной войны", в течение десятилетий парализовывала ООН. Что же касается проблемы более широкого применения силы со стороны миротворцев, то пересмотр классических принципов ООН в этой области идет уже давно, а в свете проведенных НАТО в 1995 г. операций по принуждению к миру в бывшей Югославии российский подход, заключающийся в "использовании средств войны для поддержания мира" (1), нисколько не был уникальным. Относительно аргумента о беспристрастности россияне не замедлили отметить, что вооруженные силы (ВС) западного альянса в Боснии гораздо охотнее применяли силу с целью остановить наступательные действия сербов, чем в случае аналогичных акций со стороны хорватов или мусульман. Россияне также гордились тем, что "особые отношения", сложившиеся у них с жителями постсоветских республик, позволяли время от времени превращать сами враждующие стороны в "миротворцев", действующих в компании с российскими ВС, что, безусловно, следовало признать еще одним потрясающим новшеством в миротворческой практике.

Все это, тем не менее, не производит особого впечатления на критиков действий россиян в этой области. Они отказываются понять, как Россия может оставаться беспристрастной если не по отношению к сторонам конфликта, то по крайней мере по отношению к интересам самой России. Они сомневаются в том, всегда ли имеется согласие всех сторон и насколько оно подлинно. И по крайней мере в некоторых случаях они подозревают, что присутствие российских ВС в зоне конфликта является частью проблемы, а не ее решением. Эволюция российской внешней политики от либерального интернационализма, характеризовавшего ее в 1991-1992 гг., к "просвещенному патриотизму" на основе национальных интересов, пришедшему ему на смену в 1993-1994 гг., а затем к "реальной политике" подтвердила их предположения о том, что стратегия России по отношению к окраинам заключается в восстановлении значительной доли существовавшего прежде военно-политического контроля над ними. Даже бессодержательные политические эскапады, подобно мартовскому 1996 г. голосованию в Думе о денонсации прежней парламентской резолюции, ратифицировавшей Беловежские соглашения о роспуске СССР, рассматриваются ими как прелюдия к реставрации в России имперского мышления.

Со своей стороны представители российской политической элиты уверены в том, что реальный спор между ними и Западом (под которым в данной статье понимаются США и страны Европейского союза; Турция, в силу особенностей географического положения страны, ее интересов и роли, должна рассматриваться отдельно) идет не столько о соблюдении ряда согласованных принципов или существовании международного мандата (здесь они жалуются на "двойные стандарты" (2)), сколько о борьбе за влияние в возникающих геополитических регионах новой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (3). По их мнению, Запад всячески противится какой бы то ни было новой интеграции между ННГ и Россией, интеграции, которая, с точки зрения большинства россиян, естественна и исторически неизбежна. Политика ведущих западных стран, как они полагают, направлена на сдерживание усилий России занять свое законное место в качестве великой державы. Традиционные геополитические воззрения вновь воцарились в России, формируя посткоммунистический менталитет ее элиты.

В этой связи интернационализация миротворческих акций в постсоветском регионе зачастую рассматривается на Западе как полезный инструмент ограничения влияния России в странах, считающихся жизненно важными для нее. Лежащий в основе этой концепции тезис прост: те, кто играет роль миротворца (а невзирая на название соответствующих международных организаций, ими будут являться великие державы, в большинстве случаев - США), приобретут политический контроль над зоной конфликта, который они, скорее, будут укреплять, и не откажутся от него в процессе постконфликтного урегулирования. Соответственно Россия, которая чувствует себя крайне слабой, будет *de facto* исключена из числа влиятельных держав и отброшена назад. Но в таком случае воинская часть какой-либо из стран НАТО, даже если она наденет голубые каски ООН, будучи развернута на территории бывшего СССР, будет восприниматься почти как символ "иностранной оккупации". На самом же деле наблюдается явное нежелание международных организаций, таких, как ООН и ОБСЕ, равно как и отдельных стран Запада, вмешиваться в процесс

постсоветского миротворчества. Многие, хотя и не все, страхи россиян рассеяли "низкий уровень" представительства наблюдательных миссий ООН в Абхазии и Таджикистане и еще более ограниченный характер усилий ОБСЕ в Нагорном Карабахе, Южной Осетии и Молдавии.

Таким образом, мы видим, что всякого рода интернационализация была либо весьма поверхностной, либо отсутствовала вовсе. Фактически без какой-либо серьезной помощи или конкуренции Россия продолжала играть роль единственного миротворца в бывшем СССР, используя СНГ как суррогат международной организации. В то же время критика действий Москвы продолжалась и привела к длительной отсрочке принятия России в Совет Европы (это произошло лишь в начале 1996 г.). Конечно, brutальная война в Чечне явственно показала разительный контраст если не между декларациями, то между практическими действиями, предпринимаемыми российскими властями, и общепризнанными международными нормами. Однако, оставляя в стороне принципы и приоритеты, действительно ли "коренные" интересы России и Запада столь диаметрально противоположны в том, что касается разрешения конфликтов в странах СНГ? Целью этой статьи является анализ интересов национальной безопасности, стоящих как за российским миротворчеством, так и за отношением к нему западных стран. В статье предпринимается попытка установить, существует ли (и если да, то в какой мере) общность в сфере этих интересов и каким образом могут (если могут вообще) быть устранены существующие противоречия, не допуская, чтобы бывшие советские республики превратились в функциональный эквивалент Центральной Европы периода после окончания Второй мировой войны.

* * *

Страна посылает своих солдат в бой в том случае, если считаются затронутыми ее национальные интересы. Россия - лучший пример справедливости этого тезиса. Москва отправила одного гражданского полицейского в Сомали и одного на Гаити, послав при этом около 16 тыс. миротворцев в различные части бывшего СССР (для сравнения - в бывшую Югославию было отправлено 1200 человек). Когда в Москве решили, что события в Чечне угрожают целостности Федерации, российские лидеры были готовы заплатить любую цену, чтобы помешать этому. В будущем российская военная активность, направленная на "стабилизацию" периферии РФ, должна еще более возрасти, невзирая на неизбежные людские потери и финансовое бремя.

С момента распада СССР россияне стали называть бывшие республики, ставшие независимыми государствами, "ближним зарубежьем". Это показное желание примириться с новой и неожиданной реальностью вызвало глубокие подозрения Запада в связи, как он полагает, с неоимпериалистическим подтекстом, присутствующим в смысловом значении избранного термина. На самом деле Москва первоначально не обращала никакого внимания на своих ближайших соседей. Медленно и с трудом она наконец осознала, что 25 млн. этнических русских (составляющих около 1/6 населения самой РФ), ставших в одночасье национальными меньшинствами в новообразованных государствах, будут давить тяжелым грузом на любую проводимую Москвой внешнюю политику. Ни одно российское правительство не сможет оставаться безучастным к судьбе русской диаспоры (4).

Действительно, эта цифра символична во многих отношениях. Здесь и незаконченность постсоветского деления, и сложности процессов национального и государственного строительства, и необходимость новой самоидентификации России, и многое другое. Открытые границы между РФ и новыми независимыми государствами облегчают распространение конфликтов на территорию самой России (например, с Кавказа). В течение трех лет после распада СССР России пришлось принять более 2 млн. вынужденных переселенцев и беженцев из ННГ (5). Существующие (как до последнего времени с Эстонией и Латвией) или потенциальные территориальные споры между Россией и некоторыми из ННГ еще более усугубляют картину.

"Агрессивный национализм" в бывшем СССР, заявляют российские лидеры своим западным коллегам, является угрозой национальной безопасности как России, так и западных стран. В целом

это справедливо, однако непосредственная опасность для двух сторон разнится весьма значительно. Перед Северной Америкой и Западной Европой стоят проблемы не менее серьезные, причем территориально конфликтные зоны расположены намного ближе к метрополии, чем Абхазия или Таджикистан к Москве. Гораздо больше Запад заботит сама Россия и направленность происходящих в ней изменений. Иными словами, "агрессивный национализм" в отдаленных районах бывшего СССР, возможно, неприятен, но российский неоимпериализм значительно неприятнее.

Было бы несправедливо, однако, предположить, что господствующие в западной политике воззрения начисто игнорируют российские интересы в бывших союзных республиках. Скорее, можно сказать, что Запад предпочитает ограничить роль России, чтобы предотвратить любое воссоздание "империи". Так, Россия может по праву стремиться быть "первой среди равных", но всякая попытка Москвы "выкроить сферу влияния", не допуская туда остальных, будет встречена в штыки.

Это весьма интересный поворот в развитии событий, поскольку ранее, до распада СССР, что стало совершеннейшей неожиданностью едва ли не для всех на Западе, западные страны не проявляли никакого видимого интереса к делам союзных республик, которые в последние несколько десятилетий считались находящимися вне пределов досягаемости для внешнего мира. Конфликты, сопутствовавшие распаду СССР, ослабление контроля над бывшими республиками со стороны Москвы неизбежно вели к большему вовлечению как России, так и внешних сил и институтов в дела СНГ под флагом борьбы за упрочение стабильности.

Всеохватывающая концепция укрепления стабильности, одним из инструментов которой является собственно миротворчество, включает в себя предотвращение конфликтов, управление ими и их урегулирование. В дальнейшем мы проанализируем интересы Запада и России, лежащие в основе их попыток предотвратить многочисленные конфликты, возникающие в постсоветском пространстве, взять в свои руки управление ими и их урегулирование.

Предотвращение конфликтов

Предотвращение распространения ядерного оружия и обеспечение ядерной безопасности

С точки зрения стран Запада, особенно США, наибольшее беспокойство вызывают конфликты, связанные с ослаблением контроля над ядерным арсеналом бывшего СССР. До конца 1991 г. это было достаточным основанием для желательности сохранения единства Советского Союза. Опасность представлял тот факт, что в случае распада страны контроль над советским ядерным оружием как стратегического, так и тактического назначения, рассредоточенным по республикам бывшего СССР, перейдет в руки их руководителей, что разрушит систему его нераспространения. Другая, еще более пугающая, опасность была связана с тем, что эти государства-преемники СССР могли в свою очередь раздробиться на еще более мелкие образования, погрузившись в хаос.

Для России было не менее важно не допустить распространения ядерного оружия на постсоветской территории и сохранить свой контроль над ним. РФ, провозгласившая себя единственным наследником ядерной мощи СССР, приняла ряд мер по изъятию ядерного оружия и материалов из всех районов действительных и потенциальных конфликтов; она сумела сохранить единство управления стратегическими ядерными силами.

Таким образом, позиции России и стран Запада изначально совпадали в главном: распространения ядерного оружия в бывшем СССР допустить нельзя; весь ядерный арсенал бывшего СССР должен был перейти в руки России. Учитывая позиции трех СНГ (особенно Украины), на территории которых располагалось ядерное оружие и которые собирались использовать этот факт в качестве козырной карты на своих переговорах как с Россией, так и со странами Запада, задача представлялась отнюдь не простой. Лиссабонский протокол от 23 апреля 1992 г. к договору о стратегических наступательных вооружениях и Будапештские соглашения от 5 декабря 1994 г. юридически разрешили эту проблему, но значительно больше времени и сил потребуется для

полной ликвидации угрозы, возникшей в результате первого в истории распада ядерной сверхдержавы.

Тройственное сотрудничество (РФ-США-ННГ) оказалось успешным: Белоруссия, Казахстан и Украина присоединились к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве безъядерных государств. Однако россияне могут еще пожалеть о том, что в результате США стали признанным третьим партнером во всех стратегических дискуссиях между Москвой и Киевом и - правда, в гораздо меньшей степени - между Москвой и Алма-Атой. Лишь Минск стал в конце концов тяготеть к Москве. Россия испытывает двойственные чувства: гарантии безопасности со стороны США и Великобритании оказались нужны, чтобы убедить ННГ отказаться от размещения ядерного оружия на своей территории, и в то же время они вызывают раздражение, поскольку подразумевают наличие некоего противовеса российской мощи.

Что же до распространенной на Западе озабоченности тем, что в России, равно как и в других странах СНГ, ослаб внутренний контроль за ядерными материалами, то это привело как к развитию сотрудничества между Россией и странами Запада, так и к появлению некоторых трений между ними. В то время как Запад не вполне верит в способность нынешней России полностью контролировать запасы собственных расщепляющихся материалов, Москва опасается попыток поставить весь российский атомный комплекс, сердце своей системы национальной безопасности, под международный контроль, точнее, под контроль США. Тот факт, что страны Большой семерки провели в апреле 1996 г. совместный с Россией саммит по вопросам ядерной безопасности в Москве, тем не менее, показывает, что стимулы к кооперации в этой области могут оказаться весомее указанных выше предпосылок к конфронтации. Об этом же свидетельствует и общность подходов России и стран Запада к ядерному вопросу, проявившаяся в том, что принцип нераспространения был зафиксирован еще до апрельской 1995 г. конференции по проверке Договора о нераспространении ядерного оружия и что процесс перемещения всего ядерного арсенала бывшего СССР на территорию России ныне близок к завершению. Укрепление ядерной безопасности стало одним из пунктов повестки дня продолжающихся переговоров на высшем уровне между Россией и странами Большой семерки. Тем не менее, несмотря на широкий спектр достигнутых договоренностей, в будущем следует уделять постоянное внимание этим вопросам, чтобы начавшийся процесс приобрел необратимый характер.

Осторожность Запада перед перспективой российско-украинского столкновения, являвшейся широко обсуждаемой темой в 1992 г., проистекала из ясного понимания того факта, что, если бы меры по предотвращению конфликта не принесли желаемого результата, "ядерное измерение" возможного кризиса не оставляло сомнений в том, что разгоревшийся конфликт представлял бы огромную опасность для Европы и Северной Америки, предотвратить которую было бы чрезвычайно трудно. Предпринятые США попытки посредничества между двумя крупнейшими государствами-преемниками СССР имели, тем не менее, и иной аспект, более связанный с общими геополитическими соображениями.

Сохранение нового геополитического статус-кво

После того как распад СССР стал свершившимся фактом, Запад осознал, что его интересам отвечает упрочение нового плюралистического геополитического устройства в постсоветском пространстве. Это новый элемент, поскольку даже в разгар "холодной войны" действительное расчленение СССР никогда не рассматривалось им в качестве политической цели. В настоящее время сохранение нового статус-кво, т.е. предотвращение воссоединения (особенно насильственного) бывших советских республик или их частей в рамках великой России, является важной внешнеполитической задачей. В этой связи представляется жизненно необходимым сохранение независимости Украины. Но здесь возможна, по-видимому, и пугающая крайность - это перспектива распада России, Украины или Казахстана под действием регионального сепаратизма, возникающего на почве экономического недовольства.

В России прежняя тенденция бросить бывшие республики на произвол судьбы сменилась вновь обнаруженным интересом к главным образом двусторонней или выборочной интеграции с "ближайшими соседями". Попутно решается вопрос об их примирении. С 1993 г. Москва стремилась добиться международного признания СНГ. Повышение статуса все еще бездействующего Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте в мае 1992 г., традиционно считается лучшим способом предотвращения конфликтов между ними (как территориальных, так и приграничных). Договор обязывал подписавшие его стороны (т.е. Россию, Казахстан, Киргизию, Узбекистан, Таджикистан, Армению, а также впоследствии присоединившуюся к договору Белоруссию) тесно сотрудничать в области безопасности, но он далеко не является соглашением о создании полномасштабного оборонительного союза. В рамках этого договора не было образовано совместных ВС и общего командования, за исключением по большей части символических коллективных миротворческих сил в Таджикистане, в состав которых включены российская дивизия, узбекский батальон и киргизская рота. Вне Центральной Азии роль Договора минимальна: Армения безуспешно пыталась использовать Договор для разрешения карабахского конфликта; в Белоруссии проявляется сильное нежелание того, чтобы ее войска использовались в операциях за пределами республики. Однако важнее всего было то, что Россия нашла более эффективным и гораздо менее дорогостоящим вести дела с каждым из новых независимых государств в отдельности.

Принимая во внимание процесс расширения НАТО на восток, запутывающий и отравляющий отношения между НАТО и Россией, расширение сферы действия Договора часто упоминается как одна из "контрмер", которую Москва может принять в ответ на присоединение Польши и других центральноевропейских стран к западному военному альянсу. В свою очередь для Запада новая и по большей части символическая редакция возглавляемого Москвой альянса, являющегося продолжением Варшавского договора, рассматривалась бы как подтверждение силы российского имперского инстинкта.

Для России успех национального строительства в СНГ имеет несомненную ценность. Распад СССР явился следствием желания российской политической элиты избавиться от необходимости дотирования экономики союзных республик.

Близость к краху любого из новых государств, даже таких маленьких, как Таджикистан или Грузия, влекла бы за собой немедленные и весьма тягостные для России последствия. Посредством огромных субсидий (17 млрд. долл. только в 1993 г., по сведениям тогдашнего министра финансов Бориса Федорова) Россия внесла весомый вклад в становление независимости этих государств, в том числе и Украины, снабжая ее энергией. Для безопасности России нет большей угрозы, чем распад Украины. Присоединение к России любой из стран СНГ или даже отколовшейся провинции, подобной Абхазии или Приднестровью, обошлось бы слишком дорого. В настоящее время Белоруссия, подписавшая в апреле 1996 г. договор о создании "сообщества" с Россией, возможно, является единственным исключением. Ко всему этому процессу образования новых государств Москва может, однако, относиться положительно только в том случае, если СНГ остаются дружественными и уважают интересы России. По всему СНГ Россия взяла на себя обязанность сохранять свое "традиционное и прямое влияние". С одной стороны, Запад не может не учитывать стабилизирующий потенциал СНГ, особенно в таких регионах своей далекой периферии, как Кавказ и Центральная Азия. С другой - он обеспокоен, так как рассматривает решимость России использовать прикрытие Сообщества для восстановления контроля над СНГ и превращения Договора о коллективной безопасности во второе издание Варшавского договора. В той мере, в какой миротворчество рассматривается как орудие для достижения этой цели, оно остается спорным вопросом между Россией и Западом.

*** Прибалтика и Калининград**

Западные интересы в новых независимых государствах неоднородны по качеству и уровню. По мере удаления их территориального расположения от Европы интерес к ним падает. Принятие Эстонии,

Латвии и Литвы в Совет Европы явилось знаком признания этих стран частью расширяющегося на восток Запада, к чему они сами и стремились. Конфликт между Россией и любой из Прибалтийских стран неминуемо вызовет резкую и серьезную конфронтацию между Москвой и Западом, в которой проигравшей стороной, безусловно, окажется российская. Чтобы предотвратить такое развитие событий и окончательно гарантировать независимость этих трех стран, были приложены все мыслимые усилия, способствовавшие максимальному ускорению вывода российских войск из Литвы, Латвии, Эстонии (завершен в 1993 г. из первой из них и в 1994 г. из двух других).

Подразумеваемые гарантии безопасности (хотя и в весьма мягкой форме ассоциативного членства в Западноевропейском союзе и членства в программе "Партнерство ради мира" - то и другое с 1994 г.) призваны развеять какие-либо ирредентистские амбиции в России. В то же время некоторое внимание уделялось положению национальных меньшинств и соблюдению прав человека в самих странах Балтии. Это делалось для того, чтобы, с одной стороны, утихомирить местное русскоязычное население, а с другой - не дать Москве повода вмешаться во внутренние дела этих государств.

Признав независимость Эстонии, Латвии и Литвы без всяческих оговорок и условий - даже о статусе русскоязычного меньшинства в этих республиках, - Россия в конечном итоге оставила безуспешные попытки связать этот вопрос с проблемой вывода войск с территории республик. На самом деле присутствие российских войск, действовавшее как раздражитель в Прибалтийских республиках, для самой Москвы являлось скорее помехой, чем козырной картой. Через два с половиной года после распада СССР (а отнюдь не через 6-7 лет, как предполагалось изначально) российские ВС покинули Прибалтику. Чтобы подсластить пилюлю, США ассигновали порядка 100 млн. долл. в программу строительства домов для офицеров выведенных из Прибалтики частей. Было выполнено и другое важное для России условие: радарная станция раннего оповещения в Скрунде (Латвия) была сдана в аренду России на 5 лет. Москва со своей стороны никак не поддержала сепаратистские настроения русскоязычного населения Прибалтики: несмотря на многие "сходства" с Приднестровьем, никакого "Принаровья" в Северо-Восточной Эстонии не появилось. Демонстрируя просвещенный интернационализм, Москва приняла решение представить дело о российских меньшинствах на рассмотрение ООН, СБСЕ/ОБСЕ и Совета Европы. Кроме того, сдерживающее воздействие скандинавов на своих соседей на другом берегу Балтики способствовало (по крайней мере вплоть до настоящего момента) успешному предотвращению конфликта.

Калининград, первый в истории России анклав, привлекает к себе отнюдь не меньшее внимание, но по другим причинам. Дело не в том, что бывшая Северо-Восточная Пруссия становится функциональным аналогом Западного Берлина времен "холодной войны", - просто неспособность России достаточно быстро перестроить экономику региона может привести к внутренней социально-политической дестабилизации Калининграда, что в свою очередь повлечет за собой рост сепаратистских настроений в регионе, а это может иметь опасные международные последствия.

Предотвращение конфликта в Балтийском регионе изначально обязано своим успехом сдержанности и взвешенности позиций потенциальных антагонистов. Очевидно, что ставки для обеих сторон весьма высоки. Ростки потенциальных конфликтов, тем не менее, пока не вырваны с корнем. Следовательно, задачей политиков в настоящее время является сдерживание их развития.

*** Украина**

В то время как защита независимости Прибалтики политически и эмоционально важна, именно независимость Украины является наилучшей гарантией недопущения реставрации Российской империи в Европе. Именно поэтому Киев получил заверения об уважении суверенитета и территориальной (Крым, Севастополь) целостности Украины. Хотя это нельзя назвать гарантией безопасности, определенное сдерживающее воздействие подобные гарантии имеют. С успехом выполнив свою миссию в деле об урегулировании конфликта вокруг ядерного вооружения, Вашингтон и впредь надеется сыграть роль посредника в вопросах статуса Крыма и будущего

Черноморского флота, что вызывает растущее раздражение в Москве.

Для России Украина представляет важность, как никакая другая страна. Конфликт между двумя крупнейшими государствами-преемниками СССР или даже крупный внутренний конфликт на Украине означает для России катастрофу. Поскольку большинство нынешних бед Украины имеет экономические корни, у России не остается выбора, кроме как продолжать фактически субсидировать ближайшего соседа, в то же время продолжая поиски путей усиления сотрудничества в сфере экономики. Западная помощь Украине полезна, но одновременно построение "бастиона на Днестре" как первой линии обороны Европы против России носит серьезно дестабилизирующий характер.

* **Белоруссия**

Запад смотрит на Белоруссию гораздо более спокойно, чем на южного соседа этой республики. Для правительств большинства западноевропейских стран Белоруссия не более чем российский сателлит, который рано или поздно найдет дорогу к Москве. Часто говорится, что российско-белорусские отношения, закрепленные в договоре 1996 г., являются образцовыми в СНГ. Однако скорее их следует рассматривать как уникальные. Даже нынешний политический союз между Москвой и Минском, при условии, что он будет добровольным, не расценивается как повод для озабоченности. Стратегически именно Белоруссия, а не Украина наиболее важна для Москвы, поскольку именно она расположена на столбовой дороге из России в остальную часть Европы.

* **Молдавия**

Молдавия, где с середины 1992 г. действует заключенное при посредничестве Москвы перемирие, рассматривается как пробный камень дальнейшей российской экспансии, особенно в направлении Балкан. Вывод российских войск (до 1995 г. называвшихся 14-й армией) из Приднестровья считается, в особенности США, необходимым условием разрешения конфликта. Иными словами, в Молдавии конфликт надо не предотвращать, а урегулировать. С точки зрения России, попытка объединения Молдавии и Румынии (в настоящее время маловероятная, но широко обсуждавшаяся в 1992-1993 гг.) спровоцирует серьезный кризис, если Приднестровью не будет разрешено выйти из этого союза. Хотя Москва согласилась в 1994 г. вывести свои войска в трехлетний срок после ратификации документа (по сей день не происшедшей), она тем временем продолжает считать пребывание российских ВС в регионе стабилизирующим фактором.

* **Кавказ**

На Кавказе кризис следует также урегулировать - предотвращать его уже поздно. В то время как после начала событий в Чечне Москва пыталась предотвратить всеобщее восстание на Северном Кавказе, Закавказье стало буферной зоной между Россией и Турцией/Ираном. В качестве другого примера предотвращения кризиса следует привести Аджарию, которая остается единственной частью Грузии, фактически не контролируемой Тбилиси, в которой не происходило вооруженных столкновений. Взаимоотношения между батумскими властями и местным российским гарнизоном, согласно имеющимся сведениям, достаточно тесные и стабильные. Две из пяти российских военных баз, которые получают официальный статус в Грузии - одна в Батуми, а другая в Ахалкалаки, районе, населенном армянами, - в самом деле способны выполнить задачу предотвращения кризиса. Историческая область - Лезгистан, расположенный по обе стороны российско-азербайджанской границы, - может быть приведена в качестве еще одного примера. В то время как националистические силы в Москве видят в нем инструмент давления на Баку, российское правительство действует весьма осмотрительно, опасаясь дестабилизации в Дагестане - республике в составе России, граничащей с Азербайджаном и Чечней.

С точки зрения России, ее позиции на Кавказе подвергаются серьезной угрозе, и она скорее станет их отстаивать, а не оставлять. Пример тому - отношение Москвы к фланговым ограничениям по Договору об обычных вооружениях в Европе. Интересно отметить коренное отличие между

позицией Вашингтона и большинства европейских держав, с одной стороны, и Анкары - с другой, относительно реакции на требование России пересмотреть фланговые ограничения в сторону повышения численности войск. Запад, интересы безопасности которого не слишком сильно задеты южными фланговыми ограничениями, проявил понимание и был готов повлиять на турок, своих союзников, чтобы удовлетворить требования русских. Внутривосточные перемены в Турции, особенно после парламентских выборов 1995 г., обострили дурные предчувствия Запада относительно того, что Турция, вместо того чтобы присоединиться к Европе, может обратиться к исламскому фундаментализму и выйти из НАТО. Если это произойдет, взаимоотношения между Турцией, США и Россией могут измениться до неузнаваемости.

* Казахстан

Над Казахстаном потенциально может нависнуть серьезная опасность в связи с демографической ситуацией в республике. Конфликт между Россией и Казахстаном по вопросу о северных территориях, где соотношение русского и казахского населения составляет 3:1, имел бы все признаки конфронтации между христианами и мусульманами. Кроме территориальных проблем, исключительное значение имеют и проблемы гражданства. Пока что Москва и Алма-Ата подтвердили свое признание существующих границ и пришли к компромиссу по вопросу о гражданстве, избегая двойного подданства, но предельно ускорив и упростив процедуру смены казахстанского гражданства на российское и наоборот. В то время как президент Казахстана Нурсултан Назарбаев остается горячим приверженцем идеи Евразийского союза, идею которого он выдвинул еще в 1994 г., как мягко конфедеративного и более децентрализованного образования, призванного прийти на смену СНГ, обе страны подошли к заключению стратегического союза. В марте 1996 г. Казахстан подписал договор о более тесном сотрудничестве и интеграции с Россией, Белоруссией и Киргизией.

Остальная часть Центральной Азии к югу от Казахстана представляет собой стратегически важный регион, где встречаются интересы России, Китая и мусульманского мира. Он богат прежде всего энергетическими ресурсами, такими, как газ и нефть, но остается потенциально наиболее взрывоопасным в бывшем Советском Союзе - настоящим пороховым погребом. Пограничные споры и проблемы национальных меньшинств, межклановые войны и социальное недовольство, вызов господствующему авторитаризму со стороны религиозных и демократических движений, права на землю и воду создают весьма взрывоопасную смесь. Далеко не всем государствам, существующим в данный момент в регионе, суждена долгая жизнь. Судьба Афганистана должна послужить им серьезным предупреждением.

Разумеется, Россию крайне заботит судьба и благосостояние 6 млн. этнических русских, проживающих к югу от Урала и Сибири. Тем не менее у Москвы нет средств на обеспечение их интеграции в российское общество, если большинство из них решит вернуться на земли своих предков в течение короткого срока. Поэтому, чтобы предотвратить нашествие беженцев, с которым может не справиться ее система социального обеспечения, Россия в интересах стабильности поддерживает пост/неокоммунистические режимы, находящиеся у власти в этом регионе. Запад сделал тот же выбор, хотя и по другим причинам.

Управление конфликтами

К середине 1992 г. стало очевидно, что ни одно государство или группа государств не желает серьезно и беспристрастно заниматься урегулированием кризисов в бывшем советском пространстве даже согласно мандату. Все, кроме России, которая, отнюдь не будучи беспристрастной, всегда готова принять в этом участие. В начале 1993 г. Россия неоднократно официально обращалась с просьбой признать ее в качестве главного миротворца на территории СНГ, в частности, она добивалась получения мандата ООН/СБСЕ на свои миссии при соответствующем материальном обеспечении.

Обычно отмечается, что заинтересованность России в управлении конфликтами в бывшем

Советском Союзе проистекает из необходимости сдерживать волны насилия в соседних государствах. Часто упоминается об отсутствии границ между бывшими советскими республиками, что облегчает просачивание боевиков, о необходимости защиты русскоязычного населения в зонах конфликтов и желании избежать огромного притока беженцев и т.д.

Действительно, границы между раздираемыми конфликтами странами СНГ более прозрачны, чем того требуют интересы национальной безопасности. Превращение былых административных границ в укрепленные государственные границы со всей соответствующей инфраструктурой необычайно дорого для бюджета: согласно официальным российским данным, стоимость 1 км государственной границы составляет порядка 500 тыс. долл. Кроме того, демаркация границ может привести к новым конфликтам там, где этнические общины, проживающие в приграничных районах, окажутся физически разделенными (к примеру, лезгины на границе России и Азербайджана, русские в Южной Сибири и Северном Казахстане и т.п. (6)). Вместе с тем Россия не видит альтернативы укреплению границ с государствами Прибалтики и Кавказа.

Однако эти соображения не касаются Центральноазиатского региона. Российско-казахстанская граница протяженностью 6000 км является длиннейшей в Евразии. Россия пытается найти способ закрытия внешних, а не внутренних границ СНГ. Хотя это желание "выделяет" геостратегическое пространство России, стабилизирующая роль российских пограничных войск в Армении, Грузии, Туркмении, Таджикистане и Киргизии очевидна.

Что касается внутренних границ, т.е. границ между государствами Содружества, недопущения насильственного их передела, то в этом вопросе позиции России и Запада в целом сходятся. Будучи непризнанными, такие самопровозглашенные образования, как Абхазия, Нагорный Карабах, Южная Осетия, Приднестровье, пытаются найти общий язык с Крымом, Татарстаном, Башкортостаном, которые остаются также проблемными регионами. Всякая удачная попытка отделения территории в любом ННГ будет иметь серьезные последствия для России, которой пришлось вести войну за сохранение Чечни в составе Федерации. В последнем случае Запад согласился с принципом территориальной целостности, хотя и осудил методы, использованные Москвой для его поддержания. В целом после распада СССР Запад не заинтересован в дальнейшей дезинтеграции. Оспаривание нерушимости границ внутри ОБСЕ еще более подорвет стабильность и в конце концов приведет к балканизации всей Европы.

Остановить исламский экстремизм, подобный таджикскому, - в достижении этой цели интересы России и Запада опять-таки совпадают. В то же время, если Запад, особенно США, содействует усилению позиций Турции как на Кавказе, так и в Центральной Азии в качестве противовеса Ирану, Россия делает как раз противоположное. Чтобы нейтрализовать Анкару, Москва достигла взаимопонимания с Ираном, также ставшим крупнейшим покупателем продукции российской военной промышленности и атомно-энергетического комплекса. В то время как некоторые россияне говорят о превращении Ирана в союзника против Запада, коренные интересы России требуют сдерживания Тегерана, недопущения его слишком сильного внедрения в Кавказский и Центральноазиатский регионы, принятия мер к тому, чтобы он не спровоцировал новый региональный кризис в Персидском заливе.

Борьба с терроризмом, противодействие нелегальной торговле оружием и наркотиками обычно описываются как основные задачи российских миротворцев. В принципе это совпадает с интересами Запада. В действительности вплоть до середины 1995 г. терроризм, связанный с конфликтами, оставался локализованным. Однако, когда чеченские террористы начали осуществлять массированные захваты заложников, значение этого фактора возросло. Распространение чеченского терроризма на территорию Турции придало конфликту международное измерение. Со времени антитеррористического саммита в Шарм-аш-Шейхе в 1996 г. Россия и Запад, пусть и в принципиальном плане, стали более громко заявлять о необходимости координации своих действий в борьбе с терроризмом.

Что касается оружия, то большая его часть перемещается в постсоветских пределах, и Россия не способна должным образом проконтролировать этот процесс, равно как и предотвратить расползание разного вида вооружений, особенно на Кавказе. Неразбериха, возникшая к концу существования СССР, привела к ряду тайных сделок и просто захватов военных складов, как правило, при попустительстве, а порою с санкции российских официальных лиц. Поставки оружия и боеприпасов воюющим сторонам (как это было в Абхазии, Карабахе, да и в Чечне) являются еще одной проблемой постсоветского поведения России. Вряд ли, однако, Россия одна несет за это вину. Украина и страны Балтии также часто упоминаются как ответственные за нелегальную торговлю оружием.

Торговле наркотиками способствует таджикский конфликт, но пограничные войска в Таджикистане и миротворцы едва ли в состоянии остановить поток наркотиков из Афганистана в Москву и Санкт-Петербург через неконтролируемую Горно-Бадахшанскую автономную область. Были даже голословные утверждения о том, что транспортная авиация, принадлежащая миротворческому контингенту и российским пограничникам, регулярно используется для доставки опиума в Центральную Россию (7).

Необходимость осуществления миротворчества в СНГ побудила россиян предпринять попытки воспользоваться Ташкентским договором как основой для совместных операций. Первоначально не добившись успеха, они смогли осенью 1993 г. развернуть первую и пока единственную миротворческую операцию СНГ в Таджикистане. Мандат ООН на ввод этого контингента был истребован, но не получен. Запад не видел смысла награждать Москву за силовую защиту ее собственных интересов. В то же время утверждалось, что "не в интересах России допускать присутствие военных контингентов третьих стран на территории постсоветских государств", даже как миротворцев (8). Хотя впоследствии эта формулировка была смягчена, в частности применительно к Нагорному Карабаху, изменение касалось формы, а не содержания. Российское миротворчество всецело связано с поддержанием нового регионального баланса, особенно в Закавказье и Центральной Азии. По словам тогдашнего министра иностранных дел Андрея Козырева, "любые планы создания чьих-либо сфер влияния путем вытеснения России на постсоветском пространстве и безнадежны, и опасны" (9). Никакого вакуума силы допущено не будет, предупреждают российские официальные лица, ибо такой вакуум "неизбежно осложнил бы военно-стратегическое положение России и неизбежно был бы заполнен силами, недружественными к России" (10). Тем временем грань между миротворцами и регулярными российскими войсками часто размыта. Это тревожит западных наблюдателей, но в глазах российских военных такие акции, как посылка войск в Нагорный Карабах в 1988 г., меры по прекращению этнических столкновений в Центральной Азии в 1989-1990 гг. и чеченская операция 1994-1996 гг. (11), представляют собой "миротворчество".

Этот бесхитростный взгляд подчеркивает коренное различие, существующее между Россией и Западом относительно методов ведения политики. Миротворчество, при котором подчеркивается "особая роль" российской армии как единственной силы, способной принести хоть какой-то порядок в районы конфликтов, помогло заложить правовую основу для постоянного присутствия российских вооруженных сил на территории новых независимых государств. В 1992 г. Южная Осетия стала первой территорией бывшего СССР, куда вернулись российские войска, на этот раз в качестве сил по поддержанию мира. В 1993 г. Министерство обороны РФ объявило о своем намерении создать 27 или 28 военных баз в новых государствах. В сентябре того же года 201-я мотострелковая дивизия в Таджикистане превратилась в костяк коллективного миротворческого контингента СНГ. По февральскому 1994 г. протоколу с Грузией, позднее преобразованному в договор, Россия получила то, к чему она стремилась с момента распада СССР, а именно права на военные базы в Вазиани, Ахалкалаки и Батуми. Российские части в Абхазии будут по-прежнему размещены в Сухуми и Гудауте. Ратификация договора грузинским парламентом, однако, поставлена в зависимость от оказания Россией давления на абхазское руководство, с тем чтобы оно признало, что Абхазия находится в составе Грузии. В Молдавии предложения Москвы Кишиневу о постоянной дислокации 14-й армии, а затем о превращении ее в миротворческий контингент были

все же отклонены. Опасаясь того, что российские войска, когда они придут как единственная сила для поддержания мира, больше не уйдут, Азербайджан настаивал на том, чтобы русские являлись частью международных сил.

Запад в целом испытывает симпатию к тем, кто, подобно Молдавии или Азербайджану, не желает пребывания российских войск на своей территории, ибо начиная с 1992 г. он проявляет озабоченность тем, что российские подразделения в различных конфликтных зонах не полностью контролируются Москвой. Чеченский конфликт лишь подтвердил эту озабоченность. Не стоит, однако, во всем винить военных: встревоженность российских властей по поводу примеров самоуправства и неподчинения разбивается о несогласованность действий в самой Москве, которая делает центральное правительство опасно недееспособным. Что еще важнее, бесконтрольное участие военных в конфликтах укрепляет именно те тенденции и элементы в России, которые Запад находит наиболее опасными для своих интересов. Авторитарное русское государство, особенно если ему удастся добиться процветания экономики, может явиться наименее желательным сценарием для многих на Западе.

Урегулирование конфликтов

В плане окончательного урегулирования конфликтов достижений крайне мало. Весной 1995 г. в Гагаузии, населенном тюрками районе Южной Молдавии, достигнуто конституционное урегулирование в составе молдавского государства. Прочие кризисы оказались гораздо труднее разрешимыми. Как показал мирный процесс в Нагорном Карабахе, само урегулирование оказывается оттесненным на второй план по сравнению с той ролью, которую намерены играть в регионе будущие миротворцы, прежде всего Россия, США и Турция. Конкуренция за обладание нефтяными и газовыми ресурсами Каспийского бассейна стала наиболее существенным фактором в новой версии "великой игры".

Заключение

Таким образом, параллельный анализ российского миротворчества в бывшем СССР и интересов, движущих российской и западной политикой в отношении конфликтов, на его территории вскрывает глубокую убежденность России в том, что ее национальная безопасность зависит от успеха или неудачи ее усилий восстановить стратегический и до некоторой степени политический контроль над зонами конфликтов, особенно на Кавказе и в Центральной Азии. Тенденции в российской внешней политике ясно указывают на то, что ее внимание постепенно сосредоточивается на отношениях с государствами СНГ. Символично, что Евгений Примаков, сменивший Андрея Козырева на посту министра иностранных дел в январе 1996 г., решил посетить новые независимые государства прежде, чем направился в страны "дальнего зарубежья".

Запад, более озабоченный конфликтным потенциалом в новой Восточной Европе, в общем удовлетворен тем, что Россия, по-видимому, надолго занята на пространстве к югу от своих границ. Критика методов Москвы не ослабляет готовности позволить России делать то, что она хочет, вновь разыгрывая игры XIX в., - на этот раз главным образом против региональных незападных партнеров. Хотя Россия, пожалуй, может позволить себе игнорировать эту критику, она не может ожидать помощи или содействия от Запада. Интересы часто параллельны, но нет общего дела. Единственной базой взаимодействия теперь является не общность идей, а совпадение интересов. Так, интернационализация миротворчества становится предпочтительней, хотя и является более трудным вариантом. Несмотря на то что первоначальные ожидания не оправдались, ее можно и нужно продолжать. Одобрение Советом Безопасности ООН операции СНГ в Абхазии (1994) и присутствие наблюдателей ООН в Таджикистане вводят определенные стандарты и помогают крепить доверие. Примером же трудностей может служить тот факт, что, в то время как российское правительство допустило миссию ОБСЕ в Чечню в 1995 г., оно отказало в приезде группе представителей Совета Европы, который приостановил вступление России в эту организацию.

Миротворчество ОБСЕ, однако, принципиально не должно ограничиваться одним только постсоветским пространством. Сотрудничество России и НАТО в рамках международных сил (IFOR) в Боснии и Герцеговине дает шанс построения основ партнерства вокруг практически осуществимой совместной миссии. В то же время новый раздел Европы по западной границе стран СНГ, если он станет реальностью, вполне может привести к созданию двух "миротворческих режимов": на западе с центром в НАТО и на востоке, возглавляемом Россией/СНГ. Хотя некоторым подобный раздел может показаться стабилизирующим фактором, тем не менее вследствие изоляционистского характера такого устройства это скорее послужит интересам консервативных или изоляционистских групп правящих элит, нежели коренным интересам безопасности как России, так и Запада. В ситуации, когда интересы национальной безопасности вновь оттесняют на второй план блоковые или идеологические интересы, миротворчество не следует предоставлять единственной державе или тесно сплоченному альянсу. Россия как крупнейшая национальная сила в Евразии, вероятно, вернется к своей традиционной роли и в этом качестве будет время от времени иметь конфликты с другими державами. США и страны Европейского союза будут, несмотря на все общие ценности и принципы, все более преследовать свои собственные цели. Однако в отличие от периода "холодной войны" в этой новой среде нет игры с нулевой суммой; эти конфликты интересов поддаются регулированию.

-
1. Козырев А. С мечом миротворца // Московские новости. 1994. No. 36. 4-11 сентября.
 2. Об эффективности государственной власти в России. Ежегодное послание Президента России. Раздел 1.5 // Российская газета. 1995. 17 февраля. С. 5.
 3. См., например: Россия - СНГ: нуждается ли в корректировке позиция Запада? Доклад Службы внешней разведки России (СВР) // Красная звезда. 1994. 28 сентября. С. 3.
 4. См., например, выступление президента Ельцина в ООН // Красная звезда. 1994. 28 сентября. С. 3.
 5. См. интервью Татьяны Регент (главы Федеральной миграционной службы) газете "Красная звезда" 7 февраля 1995 г. С. 2.
 6. См.: Доклад СВР// Красная звезда. 1994. 28 сентября. С. 3.
 7. См. интервью генерал-майора Геннадия Блинова, заместителя министра внутренних дел Таджикистана, газете "Сегодня" 2 сентября 1994 г.
 8. См.: Елагин В. Российское военное присутствие: правовой статус // Сегодня. 1994. 2 марта.
 9. Козырев А. Указ. соч.
 10. Елагин В. Указ. соч.
 11. См. интервью генерал-полковника Евгения Подколзина, командующего воздушно-десантными войсками, газете "Советская Россия" 23 февраля 1995 г.