РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ

АНДРЕЙ РЯБОВ, доктор, приглашенный научный сотрудник Московского Центра Карнеги

Российскую политику на Южном Кавказе часто критикуют за отсутствие ясных целей, последовательности, за непредсказуемость и негибкость. Однако анализ этой политики за прошедшие двадцать лет с момента распада Советского Союза показывает, что большинство этих обвинений на самом деле лишено достаточных оснований. Несмотря на кажущуюся непоследовательность, политика России была четко ориентирована на сохранение за ней роли лидирующей державы в регионе. При этом главными задачами были противодействие угрозам безопасности РФ, исходящим с Юга, и обеспечение доминирования России на путях энергетического транзита из Центральной Азии и Среднего Востока в Европу. Но реализация этих задач в те или иные периоды строилась поразному, в зависимости от быстро менявшихся реалий Южного Кавказа. В ходе осуществления российской внешней политики в этом регионе, как представляется, были наработаны ее устойчивые принципы. Анализу задач, факторов реализации и принципов политики России на Южном Кавказе в их взаимодействии и посвящен этот доклад.

Обеспечение безопасности с Юга было приоритетом во внешнеполитическом курсе России в регионе еще с середины XIX века. Эта цель являлась главной во времена как Российской империи, так и Советского Союза. В этом смысле современная Россия стала их преемницей. Разница состоит в том, что во времена Российской империи главными угрозами безопасности считались опасения захвата территорий, исходившие от Ирана и Османской Турции. Во времена СССР территория этих стран рассматривалась как возможный плацдарм для нападения на Советский Союз. Для современной Российской Федерации характер угроз, исходящих с Юга, видоизменился. В первую очередь, Южный Кавказ расценивается как транзитный регион, через который с территории государств Ближнего и Среднего Востока в Россию проникают исламский терроризм и международные преступные сети. Возможность присоединения в будущем одного или нескольких государств региона к тем или иным военно-политическим организациям, например, к НАТО, в России также воспринимается как угроза. Но не в военном смысле, как это было во времена СССР, а как

фактор, способствующий снижению политического и экономического влияния РФ в регионе. Правда, в 90-е годы существовали еще и опасения в том, что набиравшая силу Турция воспользуется слабостью России и существенно потеснит ее не только на Южном Кавказе, но и на Северном. Во второй половине нулевых годов нынешнего столетия, по мере развития сотрудничества с Турцией в различных сферах, эти опасения у Москвы начали ослабевать. А после российско-грузинской войны августа 2008 года в правящих кругах России стало крепнуть мнение, что Турция может превратиться чуть ли не в самого надежного партнера РФ в Черноморском регионе. Впрочем, многие эксперты сомневаются в устойчивости подобной конструкции. Колебания во внешней политике Турции в регионе, наблюдавшиеся в 2011 году (фактическая приостановка сотрудничества с Россией по проекту «Южный поток», по существу солидаризировавшаяся с Западом негативная реакция на выборы президента Абхазии), заставили многих политиков и экспертов в России пересмотреть чересчур оптимистичные оценки перспектив российско-турецкого сотрудничества.

Следует отметить разницу в том, как понималась правящими кругами проблема безопасности в эпоху Российской империи и в нынешнее время. В XIX–начале XX веках существовали две линии безопасности. Одна проходила по Главному Кавказскому хребту и охватывала прилегающие территории Северного Кавказа, населенные многочисленными автохтонными народами, у большинства из которых складывались весьма сложные отношения с имперской властью. Вторая линия располагалась в Южном Кавказе (Закавказье, как его называли тогда и позднее,–во времена Советского Союза). Она совпадала с государственной границей империи. В настоящее время в связи с ухудшением ситуации на Северном Кавказе, фактическом превращении его в зону партизанских действий между силами безопасности и различными радикальными исламскими группировками этот регион с точки зрения интересов национальной безопасности России все чаще начинает рассматриваться в тесной связи с Южным Кавказом. Это лишь усиливает значимость последнего для России.

Вторая задача российской внешней политики в регионе, как уже отмечалось выше, состоит в том, чтобы обеспечить доминирование России на путях энергетического транзита из Азии в Европу. Это задача новая. Она возникла в 90-е годы прошлого века в связи с двумя причинами. Во-первых, после распада СССР коренным образом изменилась политическая карта Каспийского и Черноморского регионов. У возникших здесь новых национальных государств появились возможности выбора направлений международного сотрудничества и партнеров среди других стран и крупных

транснациональных компаний, взаимодействуя с которыми, они могли бы полнее реализовывать свои возможности как производителей и транзитеров. Во-вторых, в связи с бурным экономическим ростом в мире, наблюдавшимся начиная с первых лет нынешнего столетия, проблема расширения поставок энергоносителей в Европу стала одной из центральных в мировой политике. От того, как она будет решаться, как пройдут линии новых нефте- и газопроводов, в немалой степени зависело не только экономическое благосостояние России, но и ее влияние в Европе и мире. Для того, чтобы эти вопросы решались в благоприятном для Москвы направлении, ей требовалось проведение такой внешнеполитической линии, которая позволяла бы ей удерживать и по возможности укреплять влияние в странах региона.

Иногда задачи в области безопасности и обеспечения доминирования на путях энергетического транзита пересекались, вступали в противоречие друг с другом. Со всей очевидностью это проявилось в отношениях России с Арменией и Азербайджаном. Армения оказалась единственным военно-политическим союзником Москвы в регионе. Но несмотря на это, Москва была крайне заинтересована в сохранении тесного сотрудничества с Азербайджаном, рассматривая эту страну в качестве важнейшего партнера по вопросам, связанным с транспортировкой нефти и газа из Каспийского региона в Европу. Это в значительной мере предопределило позицию России в отношении урегулирования Карабахского конфликта, окончательно оформившуюся в середине 90-х годов. В Москве прекрасно понимали, что в случае возобновления вооруженной стадии конфликта, ей будет трудно занять четкую позицию, вытекающую из союзнических обязательств перед Ереваном. Но в то же время попытка встать над схваткой и выступить в роли бесстрастного посредника, пытающегося примирить воюющие стороны, приведет к потере влияния России одновременно и в Армении, и в Азербайджане. Поэтому в последние годы Москва предприняла столько попыток интенсифицировать диалог между Баку и Ереваном по Карабахской проблеме, рассматривая свои усилия как серьезное дополнительное препятствие на пути возможного возобновления военной фазы конфликта.

Крупные же инфраструктурные проекты в сфере экономики и проекты развития никогда не были приоритетом политики России на Южном Кавказе.

Однако методы реализации внешнеполитических целей Москвы на Южном Кавказе варьировались в зависимости от складывавшейся в регионе ситуации. Так, в процессе распада Советского Союза руководство России опасалось, что с Южного Кавказа, на котором уже полыхали кровавые конфликты, на территорию нового Российского государства будет импортирована нестабильность, которая лишь обострит ситуацию на беспокойном Север-

ном Кавказе, где уже набирали мощь этнические движения. Но попытка “бегства от региона”, снятия с себя ответственности за происходящее там оказалась краткосрочной. Вскоре Россия, стремившаяся в начале 1992 года встать в строй демократических стран мира, изменила свою позицию. Во внешней политике, в том числе и в регионе Южного Кавказа, ставка была сделана на поддержку демократических стран против авторитарных и тех, которые подчеркивали верность советской политической традиции. Поэтому в армяно-азербайджанском конфликте демократическая Россия, в отличие от руководства бывшего СССР, взяла курс на поддержку демократической Армении против авторитарного Азербайджана, поддержанного Турцией с ее военно-полицейским режимом. В конфликте между Грузией и ее бывшей Абхазской автономией Москва поначалу также поддерживала демократически ориентированного президента Эдуарда Шеварднадзе, который Москве эпохи раннего Бориса Ельцина представлялся естественным союзником в борьбе с абхазским этносепаратизмом, к тому же апеллировавшим к советскому политическому наследию. Впрочем и этот подход вскоре был подвергнут серьезной коррекции, когда Москва во второй половине 1992 года столкнулась с фактором растущего черкесского национализма на Северном Кавказе, который стал рассматриваться в качестве серьезной угрозы территориальной целостности Российской Федерации. И лучшим способом борьбы с ним с учетом ограниченности ресурсов государства того времени была признана переориентация на поддержку родственным черкесским народам абхазам, восставшим против власти правительства Грузии. Так Россия, вопреки своей тогдашней линии на поддержку демократических режимов, фактически начала оказывать поддержку абхазским инсургентам, которые на первых порах не скрывали уважения к советской национальной политике и традициям советской государственности.

После того, как к 1994 году военная стадия конфликтов была повсеместно приостановлена, что нашло закрепление в соответствующих международно-правовых документах, в регионе Южного Кавказа возникла новая политическая ситуация. Она заключалась в том, что конфликты не были урегулированы на взаимоприемлемых условиях, а лишь заморожены на неопределенный срок. В Москве благоразумно сочли, что хотя эти результаты распада советской государственности в регионе, возможно, и не носят окончательного характера, но могут оказаться вполне устойчивыми, поскольку ни в регионе, ни за его пределами не было ни одного политического игрока, обладавшего достаточными ресурсами, чтобы предложить, а при необходимости и навязать Южному Кавказу всеобъемлющую модель урегулирования. Поэтому для сохранения своей роли как гаранта безопасности региона, в услугах которого будут нуждаться все конфликтующие

стороны, Россия взяла на себя функции миротворца и в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. Руководство Грузии согласилось на эту новую роль Москвы, несмотря на значительные претензии к ней в ходе военного конфликта с абхазами, поскольку оно полагало, что только при участии России правительству в Тбилиси удастся возвратить контроль над бывшими автономиями. Для участия в урегулировании конфликта в Карабахе Россия вошла в состав Минской группы ОБСЕ, в которой играла заметную роль. Миротворчество России в конфликтах между Грузией и ее бывшими автономиями носило весьма специфический характер. Обладая мандатом ООН на поддержание мира в зоне грузино-абхазского конфликта, то есть призванная играть роль нейтрального посредника, Россия в то же время поддерживала эксклюзивные отношения с Абхазией. Вместе с тем было бы неверно утверждать, что в роли посредника Москва придерживалась последовательной антигрузинской позиции. Начиная с 1996 года, Россия в соответствии с решением саммита глав государств СНГ участвовала в экономической блокаде Абхазии. Граница с Абхазией была полностью закрыта 3,5 года. А окончательно санкции против этой бывшей грузинской автономии были сняты лишь в марте 2008 года. В мае 1998 года по инициативе тогдашнего министра иностранных дел РФ Евгения Примакова была предпринята попытка возвращения грузинских беженцев в Гальский район. Но она оказалась безуспешной, показав при этом ограниченность возможностей Москвы. Развивая союзнические отношения с Арменией на основе заключенного в 1997 году Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, Россия в то же время попыталась активизировать свои усилия и как миротворец в зоне Карабахского конфликта. По инициативе Е. Примакова сопредседатели Минской группы разработали план урегулирования проблемы Карабаха, который, однако, был отвергнут Азербайджаном. Иными словами, специфические формы миротворчества помогали России укреплять тесные отношения с одной из сторон конфликта, но при этом сохранять возможности влиять и на другую сторону. В результате роль России как ключевого игрока в сфере региональной безопасности сохранялась.

Россия начала отходить от роли гаранта послевоенного *status quo* в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов в первые годы нынешнего столетия. На то были две существенные причины. Во-первых, политические круги в Грузии чем дальше, тем больше разочаровывались в ставке на сотрудничество с Россией для восстановления территориальной целостности страны. Надежды стали возлагаться на сближение с Западным миром, прежде всего, с США и НАТО. Курс на евроатлантическую интеграцию Грузии был провозглашен уже после прихода к власти в результате

«революции роз» нового президента Михаила Саакашвили в ноябре 2003 года. Во-вторых, в первом десятилетии XXI века Южный Кавказ, как и все постсоветское пространство в целом, в результате активизации США и Европейского Союза становится зоной острого соперничества между Россией и Западом. Провозглашенный администрацией Джорджа Буша-младшего курс на продвижение демократии на Восток, особенно после того, как Грузия начала рассматриваться в Вашингтоне в качестве одного из форпостов демократизации на всем постсоветском пространстве, был воспринят в Москве не только как реальная угроза позициям России в регионе, но и как вызов ее внутренней безопасности. В российской политике в тот период набирали силу авторитарные тенденции, и поэтому возможность демократизации извне вызывала серьезные опасения. Окончательно диалог с Тбилиси по вопросам мирного урегулирования конфликтов был прерван Москвой после неудачной попытки Вооруженных сил Грузии вернуть контроль над столицей Южной Осетии Цхинвалом в августе 2004 года.

Эти события подтолкнули российское руководство к проведению более жесткой линии в отношении Грузии, что в конечном итоге и привело к августовской войне 2008 года. Участие РФ в прямом военном конфликте с одним из южнокавказских государств и последовавшее за этим признание независимости бывших грузинских автономий Абхазии и Южной Осетии могли стать поворотным пунктом в политике Москвы во всем регионе. Россия фактически отошла от роли страны, выступающей за сохранение *status quo* на Южном Кавказе, и превратилась в державу, ревизующую сложившийся здесь международный порядок, признанный мировым сообществом. Это дало значительные основания для обвинения российской внешней политики в «неоимпериализме». Однако есть основания полагать, что этот поворот в значительной мере был вызван неблагоприятным стечением обстоятельств. По мере нарастания напряженности в отношениях с Грузией в правящих кругах России в 2007–2008 годах развернулась дискуссия о выработке оптимальной с точки зрения интересов страны линии в отношении Абхазии и Южной Осетии. В конечном счете, политическое руководство РФ сочло целесообразным переход к курсу «сближение без признания», предполагавшему снятие всяческих барьеров в развитии социально-экономических и политических контактов между российскими государственными учреждениями, частными компаниями и неправительственными организациями, с одной стороны, и Абхазией и Южной Осетией, с другой. Но при этом было решено отказаться от дипломатического признания этих территорий, поскольку, как считалось, это может нанести значительный ущерб национальным интересам России не только в регионе Южного Кавказа, но и в целом в мире. Эта линия была окончательно оформлена в начале 2008

года. Лишь непредсказуемое развитие военных действий в ходе августовской войны заставило руководство России отказаться от недавно провозглашенного курса. В Москве не без основания полагали, что в случае возвращения к довоенному статусу, Россия лишится возможности выполнять функции миротворца в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов и тем самым лишится возможности военного присутствия на территории бывших грузинских автономий. Единственным способом сохранения этих позиций, несмотря на все очевидные издержки, было выбрано признание независимости Абхазии и Южной Осетии, которое позволяло уже на двусторонней основе решать вопросы о присутствии российских войск на их территории. Однако по понятным причинам после августовской войны Россия не стала развивать политику ревизионистской державы. Страна оказалась в ситуации дипломатической изоляции. Решение о признании независимости бывших грузинских автономий не поддержали не только страны Запада, что было не трудно предсказать, но и партнеры и союзники РФ по таким международным организациям как ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭс. Да и ресурсов для продолжения подобной политики у Москвы не было. Поэтому Россия своими дальнейшими действиями попыталась убедить мировое сообщество, что решение о дипломатическом признании Абхазии и Южной Осетии было исключением из правил, а в целом же Москва остается сторонником курса на поддержание *status quo*. Не случайно, в годы президентства Дмитрия Медведева Кремль потратил столько усилий на ниве урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. По инициативе главы российского государства состоялось несколько встреч с участием президентов России, Армении и Азербайджана. Скептики полагают, что эти действия России завершились провалом, поскольку никакого прогресса в мирном урегулировании карабахской проблемы достичь не удалось. Такая оценка, тем не менее, не представляется объективной. Принимая высокую вероятность возобновления военных действий в Карабахе, российское руководство действовало, исходя из той логики, что встречи глав конфликтующих государств снижают риск новой войны, а это, как уже отмечалось выше, в интересах России.

В обозримой перспективе можно предположить, что стремление Москвы придерживаться линии на удержание *status quo,* возникшего уже после августовской войны, может столкнуться с новыми вызовами. В первую очередь, на политику России все большее влияние будут оказывать давление проблем Северного Кавказа. Это давление в принципе способно дать неожиданные результаты. В условиях ослабления позиций федеральной власти в северокавказских республиках, скорее всего, усилится заинтересованность Москвы в поддержке своему курсу со стороны частично признанных

Абхазии и Южной Осетии. Частично подобные изменения уже происходят. В дальнейшем политические круги этих республик почувствуют новые возможности в двухсторонних отношениях с Россией и, несмотря на полную экономическую зависимость от нее, в политическом плане станут демонстрировать все больше самостоятельности. Нельзя исключить, что в случае дальнейшего обострения ситуации на Северном Кавказе появятся попытки установить сотрудничество с Грузией в борьбе с экстремизмом, но при этом "вывести за скобки" ее требования вернуть Абхазию и Южную Осетию[1].

Краткий обзор российской политики на Южном Кавказе за прошедшее двадцатилетие показывает, что у России выработалась определенная система принципов, которыми она неизменно руководствуется при реализации своих стратегических целей и задач.

Первый принцип, который по ходу изложения уже неоднократно упоминался, заключается в том, что проблемы региона настолько сложны и многоплановы, что ни в настоящее время, ни, по-видимому, в ближайшей перспективе ни одна держава, ни группа государств не будет в состоянии предложить Южному Кавказу новую и приемлемую для всех стран систему безопасности. Это означает, что политика удержания *status quo* в регионе лучше, чем намерения навязать Южному Кавказу модели урегулирования, которые заведомо не могут удовлетворить всех заинтересованных игроков. В контексте такого подхода сохранение конфликтов в нынешнем замороженном состоянии лучше любых попыток их "размораживания", поскольку его последствия невозможно предугадать.

Второй принцип состоит в том, что Россия в регионе предпочитает устанавливать прочные отношения на долгосрочной основе только с теми государствами, которые демонстрируют готовность учитывать ее интересы. Катастрофическая ошибка администрации Дж. Буша-младшего состояла в уверенности в способности США проводить политику в Черноморском регионе, объективно затрагивающую интересы России, в рамках односторонних подходов, не особенно считаясь с российскими интересами. Это в значительной мере и обусловило жесткую реакцию Москвы на обострение ситуации в Южной Осетии в начале августа 2008 года. Российские лидеры поверили в то, что США руками Грузии пытаются ослабить и уменьшить присутствие России в регионе. Кстати, пришедшая на смену Дж. Бушу-младшему администрация Барака Обамы попыталась исправить ошибки предшественников и подала четкий сигнал Москве о готовности учитывать

[1] См. *Шарашанидзе Т., Сухов И.* Северный Кавказ в контексте российско-грузинских отношений. "Россия и Грузия: в поисках выхода". Тбилиси, 2011, сс. 51–52.

российские интересы. И подобный подход принес позитивные результаты: обстановка в регионе за последние годы стала заметно спокойнее, а угроза вооруженного конфликта с участием великих держав отошла в прошлое. Успешное развитие российско-турецкого сотрудничества в Черноморском регионе в течение последних лет стало также возможным благодаря тому, что правительство Реджепа Тайипа Эрдогана в контактах с Россией повсеместно выражало готовность учитывать российские интересы и искать такие решения, которые в одинаковой степени были бы выгодны обеим странам.

Третий принцип заключается в том, что обеспечение безопасности региона Южного Кавказа должно быть делом, прежде всего, государств, расположенных в этом регионе или непосредственно граничащих с ними. Вот почему Россия всегда с настороженностью относилась к попыткам других глобальных игроков, в первую очередь, США и Евросоюза, предложить свои решения проблем безопасности для региона.

Главный же вызов этим принципам, с которыми Россия может столкнуться уже в ближайшее время, состоит в том, что регион Южного Кавказа постепенно выходит из рамок своей географической полуизоляции и становится частью формирующейся системы международных отношений на Ближнем и Среднем Востоке, где действует несомненно больше игроков, их интересы более сложны и многообразны. И последствия изменений балансов сил в этом огромном пространстве, будь то угроза войны против Ирана коалиции западных держав или приход к власти исламских фундаменталистов в ряде государств Ближнего Востока, переживших «арабскую весну», могут обернуться неожиданными угрозами безопасности для стран Южного Кавказа. Можно ли в этом случае обеспечить их безопасность с помощью имеющихся ресурсов и на базе существующих договоров и соглашений – этот вопрос остается открытым[2].

[2] Об этом подробнее см. *Коновалов С.* Москва оптимизирует военную группировку на юге. “Независимая газета”, 15 декабря 2011 года.

RUSSIAN POLICY IN THE SOUTH CAUCASUS

ANDREY RYABOV, Dr., Scholar in Residence, Carnegie Moscow Center

SUMMARY

Despite the ostensible inconsistency, during the last twenty years Russia's policy in the South Caucasus was aimed at the maintenance of the role of the leading power in the region. The main objective was to resist the threats against Russia's security coming from the South, and ensure the Russia's dominance over the energy transit from Central Asia and the Middle East to Europe. Today, Russia considers the South Caucasus to be a transit region through which Islamic terrorism and international criminal networks from the Middle East states penetrate into its territory. Moreover, Russia is concerned about the possible accession of one or more regional states to military-political blocs, especially NATO. It is a factor which may cause a shrinking of Russia's political and economic influence in the region. Due to deteriorating situation and intensifying guerrilla warfare in the North Caucasus, this region is being considered in close connection with the South Caucasus.