

На правах рукописи

Минаев Никита Александрович

Политика Российской Федерации в
отношении Абхазии и Южной Осетии в
2008 – 2011 гг.

Специальность 07.00.15 –
история международных отношений и внешней политики

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Нижний Новгород - 2012

Работа выполнена на кафедре основ внешней политики и безопасности
России ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор,
Борков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Рыжов Игорь Валерьевич

кандидат политических наук, почетный консул
Республики Абхазия в г.Н.Новгороде
Литвинчук Владимир Ильич,

Ведущая организация: Нижегородский государственный
педагогический университет им. К.Минина
(г. Нижний Новгород)

Защита состоится «28» мая 2012 г. в 11.00 на заседании
Диссертационного совета Д 212.166.10 при Нижегородском государственном
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород,
ул. Ульянова, д.2, факультет международных отношений ННГУ, конференц-
зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по
адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Семенов О.Ю.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Участие России в вооруженном конфликте в Южной Осетии и последовавшее за ним признание Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых государств в значительной мере изменили расстановку сил в Кавказско-каспийском регионе. Последствия принятых в 2008 г. решений достаточно долго будут сказываться не только на международных отношениях Большого Кавказа, но и на внутривнутриполитической обстановке в государствах региона.

В связи с этим, следует выделить несколько аспектов актуальности заявленной темы. Наиболее очевиден *внешнеполитический* аспект. Фактическое появление в регионе Большого Кавказа двух новых государств создало для Российской Федерации целый комплекс проблем, требовавших оперативного решения. В первую очередь речь идет об обеспечении комплексной безопасности Абхазии и Южной Осетии. При этом следует учитывать, что постоянная напряженность на их границах приведет к изоляции новых республик, которые, в таком случае, станут тратить российские ресурсы, не обеспечивая России каких-либо стратегических преимуществ в регионе.

России также пришлось вступить в информационное противостояние с державами Запада, доказывая оправданность и легитимность своих действий. Политика России на Кавказе оказалась значимым фактором в международных дискуссиях, в том числе и по далеким от этого региона вопросам.

Наконец, появление новых государств изменило всю региональную систему международных отношений Большого Кавказа, обострив старые противоречия и создав новые. Примером первого может служить возможное обострение конфликта в Нагорном Карабахе, примером второго – разрыв, в результате конфликта августа 2008 г., традиционных российско-армянских экономических связей.

Спровоцированные признанием Россией независимости Абхазии и Южной Осетии изменения в международно-политической сфере несомненно нуждаются в научном анализе.

Другой аспект актуальности заявленной проблематики можно обозначить как *миротворческий*. Начиная с 14 июня 1992 г., когда между Б.Ельциным и новым лидером Грузии Э.Шеварнадзе были заключены Дагомысские соглашения, Россия, с разной степенью эффективности, обеспечивала в Абхазии и Южной Осетии разделение конфликтующих сторон и поддержание режима прекращения огня. Несмотря на вовлеченность в процессы урегулирования международных структур, в первую очередь ООН и ОБСЕ, а также третьих стран, именно Россия традиционно выступала проводником миротворческих инициатив в регионе. В то же время, в некоторых случаях напряженность в зонах Абхазского и Южноосетинского конфликтов, а также уникальный статус миротворца-посредника, использовались Россией для оказания политического давления на Грузию и другие страны региона. Долгие годы российской дипломатии удавалось проводить политику лавирования между интересами непризнанных республик, грузинской элиты, региональных и общемировых государств-лидеров, сохраняя при этом значительное влияние в регионе.

Вооруженные столкновения августа 2008 г. разрушили сложившуюся систему, показав, что Россия в качестве военного союзника значительно более эффективна, чем в качестве миротворца. Фактически, наряду с военной победой произошел провал миротворческой дипломатии, который требует научного осмысления.

Третий аспект актуальности связан с *внутриполитическими* процессами в Российской Федерации. Население страны в течении последних десятилетий испытывает явный недостаток поводов для национальной гордости. В этих условиях активные действия России в августе 2008 г. были восприняты с одобрением. Опрос, проведенный 25–

26 июля 2009 г. экспертами фонда «Общественное мнение», показал, что 71% респондентов считают, что Россия поступила правильно, приняв вооруженное участие в конфликте. 70% опрошенных одобряют признание Россией независимости новых республик. Несмотря на очевидные для всех граждан страны экономические трудности России, 53% опрошенных высказались за оказание финансовой помощи Южной Осетии.

С другой стороны, в российском обществе сильны убеждения об излишнем интересе властей к внешней политике в ущерб внутренним проблемам страны. А политика поддержки новых государств стала одним из знаковых шагов Президента Д.Медведева и партии «Единая Россия», и по ее успешности граждане будут судить об эффективности правящей элиты в целом. Эти факторы в значительной степени связывают рассматриваемую тематику с проблемой политической стабильности внутри страны.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение особенностей грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов, имеющих долгую и противоречивую историю, находилось в фокусе внимания многих исследователей.

Пониманию истоков и истории этих конфликтов в значительной мере способствовали работы следующих авторов: В.Д.Абаев, А.Г. Аршев, Р.С. Бзаров, М.М. Блиев, З.Н. Ванеев, А.К. Джанаев, Н.Г. Джусойти, Р.И. Джусоев, М.И. Дзайнукова, В.А. Захаров, М.М. Ковалевский, О.А. Колобов, А.А. Корнилов, А.П. Коротышев, И. Кочиев, М.Р. Кулов, Е.Р. Магкаева, А. Маргиев, В.И. Маргиев, Ф.И. Махарадзе, А.П. Новосельцев, А.Г. Плиев, И.В.Рыжов, И.Б. Санагоев, Н.В. Сиукаев, Л.А. Чибиров, З. Чичинадзе, А.Р.Чочиев, А.Г.Яновский и др.

Вполне естественно, что каждый автор подходит к анализу проблематики с собственных позиций. Однако в случае изучения конфликтов, продолжающих сохранять свою актуальность, в

значительном количестве публикуются работы исследователей, напрямую поддерживающих одну из сторон. Примеры подобного рода, применительно к грузино-абхазскому и грузино-осетинскому конфликтам, весьма нередки.

В первую очередь следует обратить внимание на исследования, проводившиеся прозападными международными организациями, где жители Абхазии и Осетии рассматриваются в качестве «сепаратистов», а Россия – как «агрессор». Среди подобных организаций можно отметить Международную Группу по предотвращению кризисов, Датскую Ассоциацию Кавказских исследований, Хьюман райтс вотч. Особенностью их исследовательской деятельности является политизированное отношение к конфликту, заключающееся в стремлении поддержать Грузию в ее противоборстве с Россией. Сходные позиции выражают и отдельные, независимые западные исследователи. Впрочем, следует учесть, что многие из них являются представителями грузинской диаспоры или напрямую с ней связаны.

Работы грузинских исследователей в большинстве своем имеют сходный недостаток, что выражается в поддержке позиций официального Тбилиси, а порой игнорировании фактов и источников, эти позиции опровергающих. В данном контексте упомянем Д.В.Гвретишвили, Б.В.Гемкрелидзе, И.А.Джавахишвили, В.Джугели, Г.Жоржолиани, О.Лордкипанидзе, Г.Меликишвили, А.Ментешашвили, Н.Т.Накашидзе, Л.Тоидзе, Р.Топчишвили, Г.В.Хачапуридзе, М.М.Цотниашвили, Е.Хостария, С.Лекишвили, Н.Ломоури, Л.Л.Матарадзе, А.Сургуладзе, П.Сургуладзе, В.Гурули, Н.Зхордания, Г.Жоржолиани.

Проблематика грузино-абхазских и грузино-осетинских отношений, а также вопросы формирования российской политики в регионе неоднократно затрагивались в трудах отечественных специалистов: В. А. Авксентьева, М.А. Аствацатуровой, И.О. Бабкина, И.В. Болгановой, С.М. Воробьева, Г.С. Денисовой, А.Ю. Коркмазова, С.В. Кузнецова, В.И.

Литвинчука, Э.Т. Майбороды, Е.П. Михиной, О.С.Новиковой, С.В. Передерия, М.В. Саввы, В.А. Соловьева, Л.Л. Хоперской, А.Ю. Хоца, В.Р. Чагилова, А.В. Чубенко, В.М. Юрченко и др.

Региональные проблемы этнополитического плана проанализированы в работах О. Васильевой, К. С. Гаджиева, Г. Тархан-Моурави, А.И. Никитина, Ю. Полякова, Р. Г. Сюни, И. Хаиндрава, Г. Хуцишвили, В.Чебана, А. Н. Ямскова.

Политика России в отношении новых государств Кавказа – Абхазии и Южной Осетии в период 2008 – 2011 гг. еще не успела получить должного освещения в исследовательской литературе. Из числа наиболее значимых работ следует отметить монографию Захарова В.А. и Арешева А.Г. и диссертационные исследования Литвиненко В.Т. и Осии Г.Л.

Источниковая база диссертационного исследования включает широкий круг оригинальных документов и материалов, многие из которых вводятся в научный оборот впервые. Их можно условно разделить на несколько групп.

Первая группа включает в себя документы и материалы международных организаций, которые были вовлечены как в попытки мирного урегулирования грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов, так и в дискуссии относительно статуса новых территориальных образований. Статус, международный авторитет и реальное влияние этих организаций на обстановку в регионе значительно различались. Поэтому среди источников первой группы можно выделить два основных типа.

Первый тип документов разрабатывался влиятельными организациями общемирового или регионального масштаба (в первую очередь – ООН, ОБСЕ, СНГ). Такого рода документы носят, как правило, рекомендательный или декларативный характер и не оказывают определяющего влияния на ситуацию в регионе. С другой стороны они зачастую являются результатом компромисса между позициями наиболее

влиятельных мировых держав. В любом случае, подобные документы позволяют судить скорее не об обстановке в регионе Большого Кавказа, а о подходах мировых государств-лидеров к решению проблем региона.

Второй тип документов относится к организациям и структурам, непосредственно вовлеченных в дипломатическую или иную деятельность на Кавказе. Это могут быть как отдельные подразделения крупных организаций (Миссия ООН по наблюдению в Грузии, группа друзей Генерального Секретаря, Миссия наблюдателей Европейского Союза и т.п.), так и самостоятельные структуры, созданные на основе двусторонних или многосторонних договоренностей (Смешанная Контрольная Комиссия, Пограничное управление и т.п.). Документы этих структур достаточно полно отражают ситуацию в регионе, позволяя делать выводы относительно ее особенностей в конкретный период времени. Кроме того, на их основе можно изучать позиции основных участников международных отношений региона и механизмы их согласования. Упомянутые международные структуры зачастую служили площадкой столкновения и согласования интересов различных политических сил.

Вторая группа источников объединяет двусторонние документы государств региона. Именно их анализ является основой для создания в рамках настоящего исследования объективной научной картины изучаемой проблематики. В большинстве случаев двусторонние договоры и соглашения заключаются с целью развития или регламентации сотрудничества государств в отдельных сферах. При этом реально действующий, а не чисто декларативный документ как правило провоцирует заключение ряда уточняющих нормативно-правовых актов: программ сотрудничества, протоколов, соглашений хозяйствующих субъектов и т.д. Такого рода источники позволяют достоверно судить об особенностях, приоритетных сферах, методах, успехах и неудачах межгосударственного сотрудничества. Отдельно следует отметить

двусторонние документы, заключенные Российской Федерацией и республиками Абхазия и Южная Осетия. Нормативно-правовая база отношений этих государств, во многом уникальная с точки зрения сроков и обстоятельств создания, находится в фокусе внимания автора.

В третью группу источников входят документы министерств и ведомств государств региона. Большинство из них имеют отношение к российским структурам, что обусловлено целью настоящего исследования и стремлением автора анализировать политику России в отношении государств региона. Изучение третьей группы источников позволяет делать выводы относительно целей, приоритетов и методов внешней политики государств.

В состав третьей группы также входят заявления министерств иностранных дел и иных органов государств региона, адресованные другим государствам. Высокая конфликтность международных отношений в регионе Большого Кавказа обусловила появление целого массива документов, содержащих взаимные обвинения и их опровержения. Такого рода источники могут быть весьма полезны при анализе возникавших в регионе межгосударственных противоречий. Но в то же время они, будучи крайне политизированы, представляют большую сложность для анализа.

Четвертая группа источников включает выступления и заявления официальных лиц. Их анализ служит тем же целям, что и изучение третьей группы – целям формулирования выводов относительно внешней политики государств. Принципиальное отличие источников четвертой группы состоит в том, что в устных заявлениях государственные деятели более свободны в своих оценках. Их выступления могут содержать риторику, недопустимую в официальных документах, которая, тем не менее, красноречиво свидетельствует об уровне межгосударственных отношений и восприятии каких-либо событий правящей элитой. Особенности международно-политической обстановке в кавказском

регионе в значительной мере способствуют появлению такого рода документов.

Объектом настоящего исследования является кавказское направление внешней политики Российской Федерации, а **предметом** – политика Российской Федерации в отношении Абхазии и Южной Осетии в 2008 - 2011 гг., включая информационное и международно-правовое обеспечение признания этих государств.

Хронологические рамки исследования включают в себя период 2008 – 2011 гг. Нижняя временная граница связана в первую очередь с фактом признания Россией Абхазии и Южной Осетии в качестве суверенных государств. Однако в 2008 г. имели место и более ранние признаки перехода российско-абхазских и российско-югоосетинских в новую фазу. К примеру, выход России 6 марта 2008 г. из Решения СНГ от 1996 года, ограничивавшего связи с Российской Федерации с непризнанными республиками по государственной линии. Кроме того, совершенно очевидно, что создание объективной научной картины изучаемых процессов требует обращения к событиям, имевшим место до 2008 г., к примеру, к истории контактов России с властями непризнанных республик в 1994-2007 гг. Упомянутые факторы делают нижнюю хронологическую границу достаточно условной.

Что касается верхней временной границы, то в 2010 – 2011 гг. между Россией, Абхазией и Южной Осетией был заключен целый ряд как межправительственных, так и межведомственных соглашений. (Например, Соглашение между Правительством Республики Абхазия и Правительством Российской Федерации о пунктах пропуска через абхазо-российскую государственную границу от 21 ноября 2010 г. и Соглашение между министерством здравоохранения Республики Абхазия и министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации о сотрудничестве в области здравоохранения от 27 мая 2010 г.). Кроме того, в 2011 г. были ратифицированы многочисленные

нормативные акты, заключенные между государствами в 2010 г. В целом, анализ развития нормативно-правовой базы между Россией, Абхазией и Южной Осетией позволяет утверждать, что в 2011 г. процесс ее первоначального формирования в целом завершился.

Данное обстоятельство свидетельствует о начале принципиально нового этапа в развитии Абхазского и Югоосетинского конфликтов, которые, в случае возвращения их в вооруженную фазу, будут, с точки зрения официальной позиции России, рассматриваться как межгосударственные. В таком случае их военно-политические и правовые последствия для всех вовлеченных сторон станут несравнимо более значимыми, чем в предшествующий период, способными в значительной степени изменить расстановку геополитических сил в Кавказском регионе.

Целью работы является выявление основных особенностей, целей и методов реализации политики Российской Федерации в отношении Абхазии и Южной Осетии в 2008 - 2011 гг., а также оценка ее эффективности. Достижение поставленной цели требует решения ряда **исследовательских задач**:

1. Оценить позиции, которые Россия занимала в регионе Большого Кавказа до 2008 г.
2. Оценить уровень сотрудничества, существовавший между Россией, Абхазией и Южной Осетией до признания их независимыми государствами в 2008 г.
3. Исследовать политику российского руководства по подготовке к возможному обострению конфликтов на Кавказе в 2008 г. и оценить ее эффективность.
4. Дать научную оценку деятельности российской правящей элиты в области информационного и международно-правового обеспечения признания Абхазии и Южной Осетии.

5. Провести комплексное изучение нормативно-правовой базы двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией, которая была сформирована в 2008 – 2011 гг.

В качестве **методологической базы исследования** выступает системный подход. Автором установлены рамки изучения объекта исследования как системы с особыми свойствами, отсутствующими у отдельных составляющих её элементов. При этом все элементы системы анализируются в их диалектической взаимосвязи. Подобный подход при изучении историко-политических процессов в регионе Большого Кавказа более чем оправдан, поскольку последние, как правило, обусловлены целым комплексом факторов экономического, политического, этнокультурного свойства. Особую роль в исследовании сыграл структурно-функциональный анализ, позволивший изучить механизмы, институты и функции создаваемой Россией, Абхазией и Южной Осетией системы безопасности.

Использование в работе тех или иных **методов исследования** обусловлено спецификой поставленных в диссертационном исследовании задач. Последние потребовали комплексного использования как общенаучных методов анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также системного подхода, - так и специальных методов исторической, политической науки и других смежных дисциплин. Это обусловлено междисциплинарным характером исследования, в котором политологические проблемы рассматриваются зачастую в их проблемно-историческом развитии. Среди методов исторических наук, применявшихся в настоящем диссертационном исследовании, необходимо отметить:

- хронологический метод, на основе которого происходит рассмотрение источников;
- сравнительно-исторический метод, использовавшийся при оценке различных периодов развития конфликтов;

- сопоставительный анализ, как основной метод изучения документов и материалов.

В ходе исследования использовался также ряд других методов:

- системный анализ, применявшийся при оценке особенностей политики России в отношении Абхазии и Южной Осетии;
- неинституциональный подход, предусматривающий рассмотрение процессов институционализации в рамках формирования в Кавказском регионе новой системы безопасности.
- нормативно-юридический подход, использовавшийся для анализа многосторонних и двусторонних нормативно-правовых актов государств региона.

В целом, в ходе работы над заявленной проблематикой автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

Научная новизна исследования состоит в первую очередь в рассмотрении политики России в отношении Абхазии и Южной Осетии в период 2008 – 2011 гг., который на сегодняшний день остается недостаточно полно изученным. В данном контексте можно выделить три основных аспекта новизны настоящего исследования:

- Автором проведено подробное изучение политики России по подготовке к обострению конфликтов на Кавказе в 2008 г. Доказан сам факт ведения такой подготовки, определены ее основные особенности, результаты и просчеты.

- Завершен анализ нормативно-правовой базы двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией, сформированной в 2008 – 2011 гг. Определены ее основные черты, приоритетные сферы развития, существующие достижения и недоработки. При этом автором проведено комплексное изучение обширного круга двусторонних

документов, некоторые из которых впервые стали объектом научного анализа.

- Исследована политика России, направленная на информационное и международно-правовое обеспечение признания независимости Абхазии и Южной Осетии. В работе рассматривается деятельность российской дипломатии в данном направлении как внутри международных организаций, так и в рамках двусторонних контактов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Присутствие в Кавказском регионе российских миротворцев в период 1994-2008 гг., наряду с другими объективными факторами, позволяло руководству России вмешиваться в дела государств Закавказья и региональные политические процессы. Военная операция 2008 г. лишила Российскую Федерацию этих важнейших рычагов влияния в регионе.

2. Российским руководством, несмотря на многочисленные заявления о том, что агрессия Грузии стала полной неожиданностью, предпринимались определенные меры, как в политической и дипломатической, так и в военной сфере, по подготовке к возможному обострению ситуации на Кавказе. Эти меры оказались весьма эффективны в своей политической и военной части, однако в дипломатическом плане России не удалось обеспечить широкое международное осуждение грузинской политики и избавиться от традиционного ярлыка агрессора.

3. Существенным успехом российской дипломатии стало создание нескольких площадок для многосторонних международных дискуссий по вопросу статуса Абхазии и Южной Осетии. В дальнейшем они позволили решить такие задачи как:

- Лавирование между интересами ведущих акторов в вопросе статуса новых республик, позволившее избежать международной

изоляции России.

- Доведение до мирового сообщества российской версии событий в Закавказье и недопущение развязывания информационной войны против России.

- Вовлечение представителей Абхазии и Южной Осетии в международный диалог с ведущими мировыми державами, пусть и не на полноправной основе.

- Оказание давления на политические силы, вовлеченные в систему международных отношений Закавказского региона, в первую очередь – на США и Грузию.

4. В период 2008 – 2011 гг. была создана нормативно-правовая база двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией, которая, во многом явилась уникальной в международно-правовой практике и позволила России решить задачу восстановления и укрепления своего влияния в Кавказском регионе.

5. Созданная в двусторонних отношениях России с Абхазией и Южной Осетией нормативно-правовая база не лишена недостатков, к которым относятся:

- подписание с республиками абсолютно идентичных соглашений, не учитывающих местной специфики,
- чрезмерная степень проникновения российских (как государственных, так и коммерческих) структур в государственную систему новых республик.
- значительные объемы финансовой помощи, в различных формах регулярно направляемой Россией в Абхазию и Южную Осетию.
- недостаточное внимание к гуманитарной сфере сотрудничества.

Практическая значимость исследования логически следует из сформулированных аспектов новизны.

Авторский анализ политики России по подготовке к обострению конфликтов на Кавказе в 2008 г. позволил выявить сильные и слабые стороны такой подготовки. Сформулированная в настоящем исследовании оценка эффективности военных, дипломатических и информационных усилий России по разрешению кризиса в Южной Осетии может найти применение при выработке и реализации мероприятий подобного профиля на Кавказе и в других регионах мира.

Кроме того, анализ нормативно-правовой базы двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией, сформированной в 2008 – 2011 гг., позволил автору выявить в последней некоторые недоработки. Материал исследования может быть использован при их устранении, включая и минимизацию негативных последствий.

Апробация основных положений работы. Основные научные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию в ходе участия автора в ряде научно-практических конференций, в т.ч. международной конференции «Региональные аспекты международных отношений: история и современность» и межрегиональной конференции студентов, аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы международных отношений, зарубежного регионоведения и политической науки». Опубликована серия статей в Вестнике Нижегородского государственного университета, сборниках по итогам конференций и Нижегородском журнале международных исследований общим объемом 2 п.л.

Структура диссертационной работы определяется целью исследования и поставленными задачами. Диссертация разделена на введение, три главы, каждая из которых включает ряд тематических параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяется объект, предмет, цель и основные задачи исследования, его хронологические рамки, научная новизна и практическая значимость, дается обзор источников и историографии, содержатся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

В **Главе I. «Трансформация внешнеполитической стратегии Российской Федерации в отношении Абхазии и Южной Осетии в 1993-2008 гг.»** проводится анализ коммуникационных каналов, использовавшихся Россией для взаимодействия с руководством Абхазии и Южной Осетии до официального признания их независимости.

Раздел 1.1. «Значение миротворческой деятельности России для ее международно-политического положения в Закавказье» посвящен изучению того уникального геополитического положения, которое Россия заняла к 2008 г. в Кавказском регионе. Автор подчеркивает тот факт, что миротворческий статус Российской Федерации и сопутствующие ему возможности влияния на ситуацию в регионе активно использовались в защите российских интересов.

Раздел 1.2. «Деятельность Смешанной Контрольной Комиссии как механизм обеспечения влияния России в регионе» раскрывает особенности практической деятельности данного института. Автор проводит комплексный анализ переговорного процесса, осуществлявшегося в рамках СКК с точки зрения интересов России в регионе.

В рамках раздела 1.3. «Взаимодействие России с руководством непризнанных республик» рассматривается опыт взаимодействия Российской Федерации с Абхазией и Южной Осетией в период до признания их независимыми государствами. Согласно Решению Совета Глав Государств СНГ от 19 января 1996 г. и ряду других документов, Россия не могла напрямую взаимодействовать с властями непризнанных республик, хотя некоторые конкретные шаги российского руководства и

его внешнеполитическая линия в отношении Абхазии и Южной Осетии в 1993 – 2008 гг. по сути противоречили достигнутым договоренностям.

Глава II. «Дипломатическая поддержка силовой акции Российской Федерации в Южной Осетии» описывает основные направления, особенности и практические результаты работы российской дипломатии и исполнительной власти в период вооруженных столкновений в Южной Осетии в августе 2008 г.

Раздел 2.1. «Меры по подготовке к возможному обострению конфликтов на Кавказе, предпринимавшиеся российским руководством в 2008 г.» затрагивает проблему подготовки руководства России к возможному обострению конфликтов на Кавказе. Автор доказывает тот факт, что руководство России оценивало вероятность перехода югоосетинского конфликта в вооруженную фазу как весьма высокую, и приняло ряд мер политического, дипломатического, и даже чисто военного характера для подготовки к такому развитию ситуации.

В рамках раздела 2.2. «Реакция российского руководства на вооруженное вторжение Грузии в Южную Осетию» автором подробно рассматриваются действия руководства страны, предпринятые в ответ на вооруженную агрессию Грузии против Южной Осетии.

Раздел 2.3. «Участие Российской Федерации в информационном противостоянии вокруг конфликта в Южной Осетии» содержит авторскую оценку эффективности информационного обеспечения операции российских войск в Южной Осетии. Его положительные моменты заключаются в широком использовании неформальных и неофициальных информационно-коммуникационных каналов, а отрицательные – главным образом в низкой активности органов государственной власти и официальных лиц в информационной сфере.

Глава III. «Деятельность российской дипломатии в период постконфликтного урегулирования» представляет собой авторский анализ деятельности российской дипломатии в 2008 – 2011 г., в той ее

части, которая была направлена на обеспечение поддержки Абхазии и Южной Осетии на мировой арене.

Раздел 3.1. «Формирование нормативно-правовой базы отношений России с Абхазией и Южной Осетией в военно-политической сфере» подробно описывает процесс формирования и основные особенности нормативно-правовой базы отношений России с Абхазией и Южной Осетией. Последняя позволила России сохранить и укрепить свое присутствие в Закавказском регионе, нарушенное нападением на миротворцев в августе 2008 г.

Раздел 3.2. «Формирование нормативно-правовой базы отношений России с Абхазией и Южной Осетией в социально-экономической сфере» посвящен анализу нормативно-правовой базы двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией в социально-экономической сфере. Установление тесных межгосударственных связей в этих областях позволило России оказывать значительное влияние на политику новых государств Кавказа.

Раздел 3.3. «Дискуссия в рамках международных организаций относительно статуса Абхазии и Южной Осетии» посвящен анализу деятельности российской дипломатии в рамках международных организаций, направленной на признание независимости Абхазии и Южной Осетии. Следует констатировать, что Российской Федерации не удалось добиться признания своей позиции относительно Абхазии и Южной Осетии ни в одной из влиятельных международных организаций.

В заключении подводятся итоги по теме исследования.

В 2008 г., с признанием Россией независимости Абхазии и Южной Осетии, в регионе Большого Кавказа произошли принципиальные изменения в расстановке политических сил. Применительно к Российской Федерации это означало трансформацию форм, методов и масштабов присутствия в регионе.

До 2008 г. миротворческая деятельность Российской Федерации в зоне конфликтов на Кавказе, в значительной степени способствовавшая установлению в регионе относительной стабильности, являлась основой ее влияния. Защита российских миротворцев обеспечивала России симпатии жителей и правящих элит Абхазии и Южной Осетии, которые, в свою очередь, служили эффективным рычагом влияния на Грузию. Налаженные в 1990-х годах коммуникации обеспечивали эффективные связи с главным союзником России в регионе – Арменией, несмотря на то, что они проходили через территории нестабильной Южной Осетии и недружественной Грузии.

В период 1994 – 2008 гг. в регионе сложились дипломатические механизмы, которые, несмотря на их низкую эффективность в деле окончательного прекращения конфликтов, служили уникальной площадкой для дискуссий и позволяли решать неотложные проблемы региона. При этом все договоренности касательно миротворческого процесса в целом, а также решения частных проблем беженцев, борьбы с преступностью, транзита грузов через границы и т.п. достигались при непосредственном участии России, которая являлась членом Смешанной контрольной комиссии, Группы друзей Генерального секретаря, имела официальный статус миротворца.

Однако в действиях российских властей можно усмотреть и дестабилизирующий обстановку в зоне конфликта компонент. Речь идет о контактах официальных лиц Российской Федерации с представителями властей непризнанных республик. При этом явное предпочтение отдавалось политическим контактам, подчас имевшим демонстративно антигрузинскую направленность. Россия не делала крупных вложений в экономику непризнанных республик, но установила прочные политические связи с их руководством и получила широкую общественную поддержку. В долгосрочной перспективе это имело ряд важных последствий, а именно:

1. Возможность оказания постоянного давления на Грузию в интересах защиты российских интересов в Закавказье;
2. Формирование у властной элиты и общества Абхазии и Южной Осетии уверенности в полной поддержке Россией отделения республик от Грузии (несмотря на то, что в официальных документах 1993 – 2008 гг. декларируется иная позиция);
3. Разочарование грузинской элиты в возможности установления политических и экономических связей с Абхазией и Южной Осетией и последующем мирном разрешении конфликта.

Можно констатировать, что многолетние контакты Российской Федерации с руководством Абхазии и Южной Осетии не только сделали непризнанные республики проводниками российской политики, но и объективно способствовали их окончательному отделению от Грузии.

Фактически, присутствие в регионе российских миротворцев в период 1994-2008 гг., наряду с другими объективными факторами, позволяло руководству России вмешиваться в дела государств Закавказья и региональные политические процессы. Военная операция 2008 г. лишила Российскую Федерацию важнейших рычагов влияния в регионе.

Один из важнейших выводов исследования связан с тем, что российским руководством, несмотря на многочисленные заявления о том, что агрессия Грузии стала полной неожиданностью, предпринимались определенные действия по подготовке к возможному обострению ситуации на Кавказе. В данном контексте усилия правительства России были сосредоточены на трех основных направлениях:

Усилия в *политической сфере* были направлены на укрепление связей с Абхазией и Южной Осетией. У российской элиты сформировалось понимание того, что в случае эскалации конфликтов Россия потеряет статус миротворца и связанные с ним возможности и преимущества. В связи с этим возникла срочная необходимость

пересмотра правовых основ отношений России с Абхазией и Южной Осетией.

Наиболее важным шагом стал выход России 6 марта 2008 г. из Решения СНГ 1996 года, в соответствии с которым Россия взяла на себя обязательство не поддерживать «сепаратистские режимы (в Абхазии и Южной Осетии), не устанавливая с ними политических, экономических и других связей, не оказывать им экономической, финансовой, военной и другой помощи». Именно с 6 марта 2008 г. отношения России с новыми, пока еще не признанными странами фактически начинают принимать форму межгосударственных. Так, 16 апреля 2008 г. Президентом Российской Федерации были даны поручения Правительству относительно регулирования отношений России с Абхазией и Южной Осетией. Данный документ предписывал взаимодействовать с фактическими органами власти Абхазии и Южной Осетии, включая организацию сотрудничества в торгово-экономической, социальной, научно-технической областях, в сфере информации, культуры и образования, в том числе с привлечением российских регионов.

Не исключено, что после выхода России из режима санкций Абхазия и Южная Осетия по неофициальным каналам получали и военную помощь. Это не подтверждается российскими источниками, но подобные претензии к России выдвигались должностными лицами США. В любом случае в первой половине 2008 г. благодаря усилиям российской стороны политические связи России с непризнанными республиками значительно укрепились.

Не менее важным было и *военное направление* подготовки к возможному обострению конфликтов на Кавказе, в рамках которого российские вооруженные силы должны были получить необходимый опыт военных действий на соответствующем театре. Ключевым элементом такой подготовки стали крупномасштабные учения Минобороны России «Кавказский рубеж-2008», в ходе которых

соединения 58-й армии отрабатывали противостояние сравнительно крупным силам противника в предгорьях Кавказа.

Помимо этого проходила ротация батальонов 19-й мотострелковой дивизии, входящей в состав миротворческого контингента в Южной Осетии. Таким образом, многие военнослужащие, а также командный состав частей, введенных в последствии в зону конфликта, были лично знакомы с местными реалиями. Отметим также, что в 2008 г. численность российских миротворческих формирований в зоне конфликтов достигла пределов численности, определенных Решением Совета глав государств СНГ от 22 августа 1994 года. Другим важным шагом было восстановление российскими воинскими частями наиболее важных железных и автомобильных дорог в Абхазии и Южной Осетии. В последствии они использовались для оперативной доставки необходимых грузов.

Достаточно высокая оперативность, с которой российские вооруженные силы смогли выполнить приказ о выдвигении в Южную Осетию, явилась результатом подготовительных мероприятий чисто военного плана.

В *дипломатической сфере* российским руководством также велась планомерная подготовка к возможному переходу конфликтов в Абхазии и Южной Осетии в активную фазу. Она заключалась в информировании мирового сообщества о фактах, указывающих на агрессивные намерения Грузии. Представители России в международных организациях и зарубежных государствах, сотрудники военных и гражданских ведомств Российской Федерации в январе-августе 2008 г. неоднократно выступали с заявлениями, придавая огласке факты обстрелов территории Абхазии и Южной Осетии, полетов беспилотных разведывательных аппаратов, сосредоточения грузинских войск в зоне конфликта.

Выпускались также и официальные документы, призванные обратить на себя внимание мирового сообщества. Примером может

служить комментарий МИД России «Некоторые факты к характеристике политики Тбилиси» от 29 апреля 2008 г., где делается вывод о подготовке Грузией плацдарма для начала военной операции против Абхазии и Южной Осетии.

Таким образом, совершенно очевидно, что российским руководством принималась во внимание возможность вооруженного противостояния с Грузией в зоне югоосетинского конфликта, а политику России в данном контексте следует считать скорее инициативной, чем реактивной.

Упомянутые меры оказались весьма эффективны в своей политической и военной части, что было доказано успехами российских вооруженных сил и быстрым формированием нормативно-правовой базы отношений с Абхазией и Южной Осетией. Однако в дипломатическом плане России не удалось обеспечить широкое международное осуждение грузинской политики и избавиться от традиционного ярлыка агрессора.

Недостаточная эффективность участия России в информационном противостоянии в полной мере проявилась в августе 2008 г., когда отечественной дипломатии пришлось отстаивать обоснованность и легитимность действий руководства.

Недоработки были главным образом связаны с низкой активностью органов государственной власти и официальных лиц в информационной сфере. В Министерстве обороны, ФСБ, МИДе есть структурные подразделения занимающиеся работой с информацией и СМИ, но на общегосударственном уровне такой структуры, которая бы координировала работу разных ведомств в информационной среде, не существует. Управление Администрации Президента России по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами ни по численности персонала, ни по кругу своих полномочий не может осуществлять всю необходимую работу по координации информационного противодействия и ведению информационной войны.

Огромным просчетом был тот факт, что заявления официальных лиц не подтверждались сообщениями независимых СМИ. На представителей последних были наложены серьезные ограничения в части получения информации.

Основной положительный момент в части информационного противостояния заключался в широком использовании Россией неформальных и неофициальных информационно-коммуникационных каналов. Речь идет в первую очередь о сети Интернет, где основной упор был сделан на небольшие сайты, комментарии, статьи и сюжеты отдельных пользователей. Последние позволяли обходить цензурные барьеры других стран и эффективно преодолевать информационную блокаду. Впрочем, остается открытым вопрос о том, в какой степени такого рода деятельность координировалась государственными структурами.

В период 2008 – 2011 гг. была создана нормативно-правовая база двусторонних отношений России с Абхазией и Южной Осетией, которая, во многом явилась уникальной в международно-правовой практике. Эта уникальность состоит в следующем:

1. Основные элементы нормативно-правовой базы должны были появиться в кратчайшие сроки, что позволило бы придать Абхазии и Южной Осетии, как суверенным государствам, бóльшую легитимность в глазах мирового сообщества и обеспечить правовую базу пребывания на их территории российских войск;
2. Нормативно-правовая база разрабатывалась в основном с целью регламентации уже существовавших к моменту ее создания контактов и направлений сотрудничества. Требовалось придать им легитимные, с точки зрения международного права, формы.
3. Перед Россией стояла задача создания новых политико-правовых механизмов, способных обеспечить ее влияние в регионе.

Соответственно, нормативно-правовая база отношений с новыми республиками должна была обеспечить определяющее влияние Российской Федерации на принятие в них политических решений, даже в долгосрочной перспективе сохранив их в орбите российского влияния.

К 2010 г. российской дипломатии удалось в целом решить задачи создания эффективно действующей нормативно-правовой базы двусторонних отношений с Абхазией и Южной Осетией. Основные достижения России можно сформулировать следующим образом:

В военно-политической сфере:

- Нормативно правовая база позволяет России использовать свои вооруженные силы для отражения агрессии против Абхазии и Южной Осетии. Создана правовая основа для постоянного нахождения на территории новых республик российских вооруженных сил, в том числе для совместной охраны границ, таможенного и правоохранительного контроля.

- Организованные в Абхазии и Южной Осетии Пограничные управления фактически создали в республиках автономные силовые структуры с неограниченным штатом, подконтрольные исключительно руководству Российской Федерации. Они могут стать эффективным механизмом военного присутствия.

- В условиях, когда подавляющее большинство государств мира официально не признали Абхазию и Южную Осетию, Россия фактически обладает монополией на осуществление любых внешних контактов новых республик. Таким образом, вмешательство третьих стран в их внутренние дела и отношения с Россией весьма затруднено.

- Заключен целый ряд межведомственных соглашений, регламентирующих взаимодействие между государственными органами стран-партнеров. Документы подобного рода

свидетельствуют не только об активном развитии практической составляющей сотрудничества, но и о заметном проникновении государственных структур Российской Федерации, в первую очередь силовых, во внутривластическую систему новых государств.

- Нормативно-правовая база двусторонних отношений гарантирует новым республикам поддержку России в обеспечении приемлемого уровня жизни на территории Абхазии и Южной Осетии, включая борьбу с терроризмом, трансграничными криминальными сетями, наркотрафиком и т.п. Это позволило обеспечить относительную стабильность на южных границах России.

В экономической сфере:

- Создана нормативно-правовая основа экономических взаимоотношений, которые до 2008 г. развивались достаточно активно, хотя и полулегально. Она в значительной степени способствовала расширению и активизации экономических связей.

- Заключение большого количества межведомственных соглашений, конкретизирующих положения концептуальных двусторонних документов. Это безусловно свидетельствует о значительном числе конкретных экономических проектов, регулярно реализуемых сторонами.

- Нацеленность нормативно-правовой базы на максимальное облегчение российских инвестиций в Абхазию и Южную Осетию. При этом подобные инвестиции осуществляются незамедлительно и принимают разнообразные формы – от прямых траншей до приобретения в собственность российских компаний целых отраслей промышленности новых государств.

В то же время необходимо обратить внимание на явные недоработки в нормативно-правовой базе, которые, в долгосрочной перспективе, могут создать определенные сложности. Кроме того, следует помнить, что развитие ситуации в Абхазии и Южной Осетии находится под

пристальным вниманием Грузии и всего мирового сообщества. Любые разногласия России и новых республик неизбежно будут использованы в информационной войне против них.

Итак, к наиболее существенным недостаткам нормативно-правовой базы относятся:

- Подписание с Абхазией и Южной Осетией абсолютно идентичных соглашений, не учитывающим местной специфики.
- Огромная, ни чем не ограниченная степень проникновения российских (как государственных, так и коммерческих) структур в государственную систему новых республик. Отсутствие у местных элит возможностей самостоятельного принятия решений может со временем отрицательно сказаться на их лояльности.
- Значительные объемы финансовой помощи, в различных формах регулярно направляемой Россией в Абхазию и Южную Осетию. При этом следует помнить, что эти вложения осуществляет государство, а ресурсы, производства и прибыли от их эксплуатации в Абхазии и Южной Осетии во многом остаются в руках частных коммерческих компаний. Подобная деятельность уже в краткосрочной перспективе приведет к формированию в новых республиках экономики, зависимой от российских дотаций. Помимо дополнительной нагрузки на российский бюджет, это приведет к дестабилизации в регионе при прекращении, по каким-либо причинам, постоянных траншей.
- Российские предприниматели, пользуясь широкой поддержкой государства, ведут экономическую экспансию в Абхазии и Южной Осетии. Неконтролируемое развитие этого процесса может вызвать недовольство местного населения.

- Недостаточное внимание к гуманитарной сфере сотрудничества, которая, по крайней мере на первоначальном этапе, могла бы служить средством оправдания России в глазах мирового сообщества.

В целом, политика России в отношении Абхазии и Южной Осетии в 2008 – 2011 гг. была направлена главным образом на создание на южной границе России системы безопасности (не только в военном, но и в правоохранительном аспекте), подконтрольной российской элите. При этом основные усилия были сосредоточены на проблеме размещения в новых государствах воинских контингентов и сотрудничестве органов исполнительной власти. Такого рода подход был оправдан на первоначальном этапе развития отношений, однако начиная с 2011 г. приоритеты межгосударственного сотрудничества должны сместиться в сторону экономических и социально-гуманитарных контактов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в периодических изданиях, включенных в «Перечень периодических научных изданий, рекомендуемых для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций» ВАК РФ:

1. Минаев Н.А., Колобов О.А., Коротышев А.П. Участие Организации Объединенных Наций в постконфликтном урегулировании в Абхазии и Южной Осетии: оценки эффективности. // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского, № 5. – 2011. (авт. вкл. - 0.3. п.л.).

Статьи в других изданиях:

2. Минаев Н.А. Уход России из Аджарии: последствия для Закавказья // Региональные аспекты международных отношений: история и современность. Нижний Новгород – Саров, 2009. (0,2 п.л.).
3. Минаев Н.А. Южная Осетия: проблемы безопасности в исторической ретроспективе // Нижегородский Журнал Международных Исследований. Н.Новгород, осень-зима 2008. (0.3. п.л.).
4. Минаев Н.А. Россия и новые вызовы безопасности в Закавказье // Нижегородский Журнал Международных Исследований. Н.Новгород, весна-лето 2008. (0.4. п.л.).
5. Минаев Н.А. Роль России в урегулировании грузино-осетинского конфликта после 2000 г. // Нижегородский Журнал Международных Исследований. Н.Новгород, 2006. (0.4. п.л.).
6. Минаев Н.А. Эволюция грузино-осетинского конфликта в 1990-е годы // Нижегородский Журнал Международных Исследований. Н.Новгород, 2005. (0.4. п.л.).