

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПОЛИТОЛОГИЯ РЕГИОНОВЕДЕНИЕ

УДК 327.56

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ РФ И РЕСПУБЛИК АБХАЗИЯ И ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ: ИНФОРМАЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2010 г.

О.А. Колобов, А.П. Коротышев, И.В. Платонов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

fmo@fmo.unn.ru

Поступила в редакцию 22.06.2010

Приводится анализ документальной базы взаимоотношений России с новообразованными республиками Абхазией и Южной Осетией, особое внимание уделено возможной пропагандистской роли составляющих её договоров и соглашений и их значению для укрепления позиций России в Кавказском регионе.

Ключевые слова: постконфликтное урегулирование, баланс сил, политическое информирование, рычаги влияния, нормативно-правовая база, сотрудничество.

Признание Абхазии и Южной Осетии поставило перед руководством Российской Федерации ряд важных внешнеполитических вопросов. Наиболее важным и злободневным был вопрос о формах и механизмах взаимодействия с новыми государственными образованиями.

Совершенно очевидно, что за годы существования Абхазии и Южной Осетии и деятельности на их территории российских миротворцев сам факт существования непризнанных республик использовался в качестве рычага влияния на ситуацию в регионе. Такие политические акции, как выдача российских паспортов или поддержание парламентских контактов, как и само присутствие российских вооруженных сил, служили весомым аргументом в переговорах с руководством Грузии и других государств Закавказья.

После событий августа 2008 г., Россия, несмотря на очевидную победу в военном, а отчасти и в информационном противостоянии, утратила важнейший рычаг влияния в регионе. Какой-либо значимой нормативно-правовой и материальной базы сотрудничества с новыми государствами не существовало, а руководство Грузии получило свободу действий и возможность трактовать действия РФ как агрессию. В этих условиях началась напряженная работа по

созданию, в кратчайшие сроки, нормативно-правовой базы отношений РФ с Абхазией и Южной Осетией.

Эта проблема стала центральной с момента установления дипломатических отношений. На совместной пресс-конференции министра иностранных дел России С.В. Лаврова, министра иностранных дел Южной Осетии М.К. Джоева и министра иностранных дел Абхазии С.М. Шамбы [1] должностные лица обменялись нотами, которые составили договоренность об установлении дипломатических отношений России с Абхазией и России с Южной Осетией на уровне посольств. В ходе этой встречи обсуждались подготовленные экспертами проекты российско-югоосетинского и российско-абхазского договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи и были определены основные направления взаимодействия между странами. По словам министра иностранных дел России С.В. Лаврова, «особое значение мы придаем тем статьям, которые касаются обеспечения безопасности сторон. Россия, Южная Осетия и Абхазия будут совместно предпринимать все меры для устранения угроз миру, недопущения угроз миру, нарушения мира, а также для противодействия актам агрессии против них со стороны любого государства или групп государств

и будут оказывать друг другу необходимую помощь, включая военную» [1]. На основе этих высказываний можно сделать вывод о том, что подготовка текстов договоров началась задолго до установления дипломатических отношений. При этом центральное место в их текстах занимали вопросы коллективной безопасности, то есть, фактически, правовое обоснование пребывания российских вооруженных сил на территории республик.

Однако речь в данном случае идет не только о предотвращении военной агрессии. Проекты договоров предусматривают создание широкой правовой базы для двустороннего сотрудничества, куда, в частности, входят: «Соглашение о сотрудничестве в охране государственных границ», «О сотрудничестве в таможенной сфере», «О совместной борьбе с преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков» [1].

29 октября 2008 года Договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Россией и Республикой Абхазия, а также между Россией и Республикой Южная Осетия были представлены на ратификацию в Государственную думу [2].

Эти два документа, текст которых отличается лишь в незначительных деталях, по сути, представляют собой декларации о намерениях, описывая лишь основные направления, в которых предполагается развивать сотрудничество государств. Очевидно, что после завершения вооруженного конфликта РФ остро нуждалась в правовом обосновании присутствия своих вооруженных сил на этих территориях, которые и были предоставлены настоящими договорами.

Применительно к правоохранительной сфере, ст. 2. Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия [3], как и аналогичного российско-югоосетинского документа [4], говорит о том, что «Договаривающиеся Стороны будут тесно сотрудничать в области... взаимодействовать в деле укрепления мира, повышения стабильности и безопасности в Закавказском регионе и регулярно проводить в этих целях консультации по международным и региональным проблемам, представляющим взаимный интерес». Ст. 5 предусматривает, что «в целях обеспечения безопасности Договаривающихся Сторон, а также мира и стабильности в Закавказском регионе каждая из Договаривающихся Сторон предоставляет другой... право строительства, использования и совершенствования ее вооруженными силами военной инфраструктуры и военных баз (объектов) на своей территории» [3, 4]. При этом предусмотрено

заключение отдельных соглашений в области военного сотрудничества.

Ст. 7 упомянутых документов устанавливает, что охрана государственных границ Республик Абхазия и южная Осетия «будет осуществляться совместными усилиями Договаривающихся Сторон исходя из интересов их собственной безопасности, а также мира и стабильности в Закавказском регионе» [3, 4]. Таким образом правоохранительные органы РФ получили возможность осуществлять противодействие трансграничной преступности на границах новых закавказских республик. 30 апреля 2009 г. между РФ, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия были подписаны отдельные Соглашения о совместных усилиях в охране государственной границы [5, 6], придавшие ранее достигнутым договоренностям необходимую регламентацию. Согласно этим документам создаются пограничные управления – полномочные органы российской стороны, осуществляющие свою деятельность на территории республик. При этом к сферам совместной деятельности документы относят борьбу «с терроризмом, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ и радиоактивных материалов, незаконным перемещением через государственную границу наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также пресечение другой противоправной деятельности, осуществляемой при пересечении государственной границы» [5, 6].

На значительную правоохранительную составляющую деятельности по охране границы указывает тот факт, что полномочными органами Сторон, ответственными за реализацию Соглашений, выступают спецслужбы, а не армейские структуры (с российской стороны – Федеральная служба безопасности Российской Федерации; с югоосетинской стороны – Комитет государственной безопасности Республики Южная Осетия; с абхазской стороны – Служба государственной безопасности Республики Абхазия) [5–6]. Пограничное управление ведет оперативно-разыскную деятельность, дознание по делам о нарушении государственной границы и, во взаимодействии с полномочными органами югоосетинской и абхазской сторон, осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в области защиты государственной границы.

Вся деятельность подобного рода, по всей видимости, будет осуществляться на практике силами и средствами РФ, поскольку Абхазия и Южная Осетия «до формирования органов пограничной охраны Республики Южная Осетия

в интересах обеспечения собственной безопасности и безопасности Российской Федерации делегируют российской стороне полномочия по охране государственной границы» [5, 6].

Не менее значимой является ст. 24 договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, где говорится что «Договаривающиеся Стороны... будут осуществлять сотрудничество в борьбе с преступностью, терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, незаконным оборотом наркотиков, незаконной миграцией, а также с противоправными актами...» [3, 4]. Данное положение уже воплотилось в практику, вылившись в создание в Абхазии и Южной Осетии специальных антитеррористических центров. Однако их практическая деятельность, по крайней мере на начальном этапе, неизбежно будет сильно политизирована. Как по итогам встречи, на которой принималось решение о создании антитеррористических центров, заявил президент Абхазии Сергей Багапш, «террористические акты, совершаемые спецслужбами Грузии в приграничной зоне Южной Осетии, а также в приграничном Гальском районе Абхазии заставляют искать формы борьбы с этим злом» [7].

На основании договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Россией, Абхазией и Южной Осетией, 17 марта 2009 г. состоялось подписание межведомственных соглашений между министерствами финансов РФ, Абхазии и Южной Осетии об оказании финансовой помощи на социально-экономическое развитие и обеспечение сбалансированности бюджетов республик. Объем финансовой помощи из федерального бюджета России составил для бюджета Республики Абхазия 2.36 миллиарда рублей, для бюджета Республики Южная Осетия – 2.8 миллиарда рублей, говорится в пресс-релизе Минфина РФ. Кроме того, Южной Осетии предоставлены средства в объеме 8.5 млрд рублей на восстановление жилья, объектов социального назначения и жилищно-коммунального хозяйства, пострадавших в результате событий, произошедших в августе 2008 года [8]. Причем упомянутые средства расходовались не только на текущее содержание сети бюджетных учреждений, но и на социальные нужды республик – заработную плату работников бюджетной сферы, детские пособия, пенсии, стипендии, питание, медикаменты, мягкий инвентарь и т.п.

Представляется, что практические задачи, ставившиеся в ходе подготовки к подписанию названных документов, являются более обширными, нежели это задекларировано в их тек-

стах. Несомненно, они кроме прочего выполняют функцию политического информирования как собственной, внутрироссийской общественности, так и руководства стран – участниц конфликта и представителей мировой общественности в целом.

Фактически та оперативность, с которой были подготовлены и приняты тексты данных документов, говорит о стремлении России сохранить свое присутствие в регионе. Во многом это стало декларацией намерений российской стороны относительно восстановления рычагов собственного влияния на регион Кавказа. Ярво выраженная пропагандистская подоплека заключения договоров с абхазской и осетинской сторонами имела целью формирование у широких масс выгодного для России формата восприятия состояния баланса сил.

Конечной целью данных актов можно считать инициирование реальных политических шагов государств, которые так или иначе заинтересованы в трансформации состава стран, реально способных повлиять на ситуацию на Кавказе. При этом специфика ситуации вокруг вновь образованных республик и отношений РФ с ними состоит в том, что геополитическое пространство Кавказа представляет собой место пересечения интересов целого ряда государств; соответственно и в отношении каждой группы акторов системы международных отношений, проявляющих активность в регионе, РФ формирует определенные целевые установки.

По отношению к новообразованным государствам Россия имела целью выразить свою поддержку и готовность помощи на пути самостоятельного демократического развития. Данная задача была с успехом решена: в лице России Абхазия и Южная Осетия получили гаранты собственной независимости и стратегического союзника, способного обеспечить их права в роли новых акторов международных отношений. Таким образом, было произведено закрепление тех базовых ориентиров, которые влияют на формирование внешнеполитической стратегии новообразованных государств.

Что касается Грузии, то заключением договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи Россия обозначила серьезность своих намерений относительно защиты интересов и законных прав на самоопределение новых государств. У политического руководства Грузии не должно появиться сомнений относительно возможных последствий перехода к разрешению территориальных противоречий методами, отличными от переговорного процесса.

Страны Запада также стали субъектом политического информирования о намерениях и планах России, осуществленного через заключение договоров с непризнанными ими новыми государствами. Во-первых, принципиально важным стал сам факт заключения договоров с Абхазией и Южной Осетией, фактически Россия в очередной раз подтвердила свое положительное восприятие нового юридического статуса данных стран. Во-вторых, закрепляемые данными договорами положения обозначили значительный интерес и стратегическую важность, которую представляет для России сохранение собственного присутствия в регионе. Державы, заинтересованные в перераспределении сил на пространстве Кавказа, получили явственное напоминание о том, что даже в связи с утратой некоторых рычагов влияния на ситуацию вокруг бывших грузинских территорий, обретших независимость, Россия не планирует ослаблять свои позиции на Кавказе в целом и приложит все усилия для формирования (пусть и, главным образом, своими силами) единого пространства безопасности с Абхазией и Южной Осетией.

Как уже было отмечено, упомянутые выше документы носят во многом схожий, даже местами идентичный характер. Исходя из этого можно предположить, что возможности учесть особенности ситуаций в Абхазии и Южной Осетии нет, то есть договоры не столько носят практический характер, сколько призваны обеспечить информирование мировой политической общественности. Несомненно, для подтверждения заявленных намерений потребуются значительная дополнительная нормативная проработка и совершенствование институционального базиса.

Обозначенная форма политического информирования в целом является нетрадиционной: использование для обозначения своих принципиальных позиций не возможностей СМИ, а их включение в нормативную базу взаимоотношений с новообразованными республиками оказалось наиболее целесообразным по ряду причин. Во-первых, подобная форма подачи информации носит более формализованный характер, а значит, ее целевая аудитория неизбежно отнесется к ней с большим вниманием и сомнения в ее истинности станут неуместны. Во-вторых, такой метод политического информирования позволяет воздействовать сразу на несколько целевых групп, а значит, и решать несколько задач одновременно.

Фактически Россия смогла путем заключения договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Абхазией и Южной Осетией

добиться формирования во многом выгодной ей политической обстановки вокруг проблемы с восстановлением баланса сил на пространстве Кавказа. Обозначение Россией своих принципиальных позиций, несомненно, должно сыграть свою роль в укреплении имиджа РФ как державы, самым внимательным образом относящейся к вопросу обеспечения соблюдения своих интересов в условиях меняющейся геополитической картины мира.

Список литературы

1. Стенограмма выступления и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С.В. Лаврова, министра иностранных дел Южной Осетии М.К. Джоева и министра иностранных дел Абхазии С.М. Шамбы на совместной пресс-конференции, Москва, 9 сентября 2008 года / Официальный сайт МИД РФ. URL: www.mid.ru/nsreuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/14dca36846c7393bc325752e00504f71?OpenDocument (дата обращения 23.05.2010.).
2. Тезисы выступления статс-секретаря – заместителя министра иностранных дел России Г.Б. Карасина при рассмотрении Договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Абхазией и Южной Осетией в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации, Москва, 29 октября 2008 года / Официальный сайт МИД РФ. URL: <http://www.mid.ru/nsreuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/bc7dbc7b27534debc325752e004c0649?OpenDocument> (дата обращения 23.05.2010.).
3. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия. / Информационно-аналитический сайт «Абхазия» URL: <http://www.abkhaziya.org/server-articles/article-0ef9873fa55908abaccb1ae9d65a8f80.html> (дата обращения 23.05.2010.).
4. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия / Государственный комитет информации, связи и массовых коммуникаций Республики Южная Осетия. Официальный сайт. URL: <http://cominf.org/node/1166478337> (дата обращения 23.05.2010.).
5. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия / Официальный сайт Президента РФ // http://news.kremlin.ru/ref_notes/190 (дата обращения 23.05.2010.).
6. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия / Официальный сайт Президента РФ. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/191 (дата обращения 23.05.2010.).
7. Абхазия и Южная Осетия создают центры борьбы с грузинским терроризмом / Информационное агентство Regnum. URL: <http://www.regnum.ru/news/632411.html> (дата обращения 24.05.2010.).

8. Высказывания А.М. Лаврова информационным агентствам на брифинге для журналистов в Минфине России / Министерство финансов Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=7884> (дата обращения 23.02.2010.).

**FORMING A LEGAL FRAMEWORK FOR BILATERAL RELATIONS BETWEEN RUSSIA
AND THE REPUBLICS OF ABKHAZIA AND SOUTH OSSETIA:
AN INFORMATIONAL AND POLITICAL ASPECT**

O.A. Kolobov, AP. Korotyshev, I.V. Platonov

The article is focused on the analysis of the documentary basis of Russian-Abkhazian and Russian-South Ossetian relations. The authors emphasize the potential propagandistic role of bilateral agreements constituting this basis and their importance for the consolidation of Russian positions in the region of Caucasus.

Keywords: post-conflict settlement, balance of forces, political informing, key factors of influence, normative legal basis, cooperation.

