



ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ: Контуры незападного миротворчества

THEMATIC DOSSIER: Contours of Non-Western Peacekeeping

DOI: 10.22363/2313-0660-2023-23-2-215-227

EDN: JFXLBY

Научная статья / Research article

Справедливость при урегулировании региональных конфликтов: анализ стратегии России в 1992—2021 гг.

Н.Ю. Кавешников  

МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация

Институт Европы РАН, Москва, Российская Федерация

 n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Аннотация. Исследования в области урегулирования региональных конфликтов редко затрагивают проблематику справедливости. В данной работе предпринята попытка выявить, какое понимание международной справедливости лежало в основе действий России как посредника в урегулировании региональных конфликтов. Проведено исследование доминирующих в России взглядов на суть справедливости в международных отношениях. В контексте трех концепций глобальной справедливости и учета фактора национальных интересов исследована активность России в области миротворчества и урегулирования конфликтов с акцентом на постсоветское пространство в целом и приднестровский конфликт в частности. Показано, что в России доминирует понимание международной справедливости, соответствующее концепции субъективной справедливости Аллена Бьюкенена. С точки зрения Москвы, международная справедливость — это набор правил, выработанных в процессе переговоров на основе консенсуса между великими державами. В рамках этой логики справедливое урегулирование регионального конфликта возможно на основе консенсуса сторон конфликта и в соответствии с интересами заинтересованных глобальных и региональных держав. Для Москвы основное значение имеет справедливость взаимодействия великих держав по поводу урегулирования регионального конфликта и влияние, которое урегулирование конфликта окажет на формирование справедливого международного порядка. В исследованный период активность России в сфере конфликтного урегулирования на постсоветском пространстве в целом соответствовала модели справедливости как взаимного признания, но при абсолютном приоритете национальных интересов. Стратегия урегулирования региональных конфликтов на постсоветском пространстве была вписана в широкий контекст взаимоотношений со странами Запада и эволюционировала вслед за изменением этих отношений.

Ключевые слова: справедливость, региональные конфликты, урегулирование региональных конфликтов, миротворчество, внешняя политика России

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Кавешников Н.Ю., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования: Кавешников Н. Ю. Справедливость при урегулировании региональных конфликтов: анализ стратегии России в 1992—2021 г. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2023. Т. 23, № 2. С. 215—227. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2023-23-2-215-227>

Justice in the Process of Regional Conflict Settlement: Analysis of Russia's Strategy, 1992—2021

Nikolay Yu. Kaveshnikov  

MGIMO University, Moscow, Russian Federation
Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
[✉n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru](mailto:n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru)

Abstract. Research in the field of regional conflict resolution rarely touches on the issue of justice. This paper aims to identify what understanding of international justice underlies Russia's actions as a mediator/peacekeeper in the process of regional conflict resolution in the 1990s—2010s. The study also contributes to the understanding of Russia's foreign policy by clarifying Moscow's views on the essence and parameters of a just global order. The paper provides a study of the dominant Russian views on the essence of justice in international relations. It offers an insight into Russia's peace-making and conflict resolution activities in the context of the three concepts of global justice and taking into account the factor of national interests. The study concludes that the dominant understanding of international justice in Russia is that which corresponds to Allen Buchanan's concept of subjective justice. In Moscow's view, international justice is a set of rules developed in the process of consensus driven negotiations between the great powers. According to this logic, a just settlement of the regional conflict is possible only on the basis of the consensus of the parties to the conflict and in accordance with the interests of the global and regional powers concerned. The fair interaction of the great powers in the settlement of the regional conflict and the impact that the conflict resolution could have on the development of the international order were of crucial importance for Moscow within the period under consideration. Moscow's activity in the conflict resolution in the post-Soviet space generally corresponded to the model of justice as mutual recognition, but with absolute priority of Russian national interests. The strategy for resolving regional conflicts in the post-Soviet space could only be understood in the broad context of relations with Western countries and has changed in line with the development of these relations.

Key words: justice, regional conflicts, conflict resolution, peacekeeping, Russian foreign policy

Conflicts of interest. The author declared no conflicts of interest.

For citation: Kaveshnikov, N. Yu. (2023). Justice in the process of regional conflict settlement: Analysis of Russia's strategy, 1992—2021. *Vestnik RUDN. International Relations*, 23(2), 215—227. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2023-23-2-215-227>

Введение

Справедливость не часто является объектом исследований в области международных отношений в целом и в рамках изучения процессов урегулирования региональных конфликтов в частности. В контексте урегулирования региональных конфликтов исследователи уделяют основное внимание типологии конфликтов, анализу интересов и ресурсов их участников, формам международного вмешательства, стратегиям внешних акторов в процессе урегулирования конфликтов, эффективности урегулирования (см., например: (Никитин, 2017)).

Все же проблематика «справедливости», скорее в неявной, чем в явной форме, неизбежно присутствует в исследованиях. Как отмечал Ричард Рубинштейн, «стремление к справедливости воодушевляет тех, кто работает в этой области [урегулирования конфликтов. — Прим. авт.], хотя некоторые факторы мешают открыто обсуждать эти вопросы», так как исследователи не хотят казаться «путаниками» (*woolly minded*), а практики — утопистами (Rubenstein, 1999, p. 1). Однако в подавляющем большинстве случаев оценка «справедливости» дается с точки зрения участников конфликта. Как правило,

за рамками исследований остается вопрос о том, что именно считают справедливым посредники, содействующие конфликтному урегулированию. Среди концептуальных исследований на эту тему можно упомянуть лишь работы Оливера Ричмонда (Richmond, 2018) и Яна Шапиро (Shapiro, 2010). В числе редких эмпирических исследований следует отметить работу Андерса Перссона (Persson, 2015).

Для нашего эмпирического исследования мы использовали аналитическую схему, разработанную в рамках проекта ГЛОБУС (Eriksen, 2016; Sjørnsen, 2017; Tomić & Tonra, 2018). Цель проекта — критическое осмысление вклада ЕС в укрепление глобальной справедливости¹. В этой схеме сформулировано три концепции глобальной справедливости: недоминирование, беспристрастность и взаимное признание (базовые элементы операционализации приведены в таблице).

Справедливость как недоминирование основана на принципах Вестфальской системы международных отношений, прежде всего на принципах государственного суверенитета, нерушимости границ и невмешательства.

Справедливость как беспристрастность акцентирует внимание на универсальности прав и свобод личности в их западном понимании и опирается на институты глобального управления как инструмент их обеспечения. В этом контексте основное внимание уделяется не взаимодействию с государствами, а упрочению международных (иногда, по сути, наднациональных) структур и процедур защиты индивидов и представления их обоснованных требований справедливости и защиты.

Справедливость как взаимное признание подчеркивает неизбежность различий и неравенства в современном мире. Она предполагает опору на консенсусные делиберативные структуры глобального управления, нацеленные обеспечить более равный доступ к глобальным благам и глобальному управлению.

Выбор этой аналитической схемы для нашего исследования обусловлен тем, что она

устанавливает четкую связь между общим пониманием справедливости и действиями государства в качестве посредника / миротворца в региональных конфликтах. Также достоинством такой схемы является четкая операционализация трех вышеназванных концепций: сформулирован ряд параметров, описывающих поведение актора (государства-посредника), придерживающегося того или иного понимания справедливости. Это позволяет легко использовать данную схему для эмпирических исследований.

Три концепции глобальной справедливости

Критерий	Недоминирование	Беспристрастность	Взаимное признание
Причина действий посредника / миротворца	Благотворительность	Моральный долг	Защита уязвимых элементов глобальной / региональной / общественной системы отношений
Акторы, чьи требования о справедливости и безопасности считаются законными и обоснованными	Государства	Индивиды	Группы, индивиды, государства
Принцип действия	Невмешательство во внутренние дела государств	Приоритет автономии и интересов личности	Добросовестный разбор ситуации («слушание дела»)
Ключевой принцип организации системы международных отношений	Суверенитет государств (внешний аспект суверенитета)	Защита прав человека	Взаимность, взаимодействие
Институциональная организация системы международных отношений	Многосторонняя	Наднациональная	Совместная

Источник: составлено автором на основе: (Eriksen, 2016; Sjørnsen, 2017; Tomić & Tonra, 2018).

¹ Reconsidering European Contributions to Global Justice (GLOBUS). URL: <https://www.globus.uio.no> (accessed: 09.08.2022).

Легко сформулировать, каким образом три концепции глобальной справедливости определяют целеполагание посредника в ходе конфликтного урегулирования. С точки зрения недоминирования справедливым является безусловный приоритет нерушимости границ, что подразумевает неприемлемость любых проявлений сепаратизма. Справедливость как беспристрастность не исключает, что границы могут быть изменены, если защита жизни людей, их благосостояния и прав невозможна в рамках существующих границ. Справедливость как взаимное признание предполагает внимание к причинам конфликта, в частности к дисбалансам власти, благосостояния и т. п. Задача конфликтного урегулирования — разрешить накопившийся комплекс взаимных претензий за счет основанного на консенсусе диалога, при этом изменение границ не исключено, но является лишь одним из вариантов разрешения глубинных противоречий.

Цель работы — выяснить, какое понимание справедливости лежало в основе реализуемой Россией стратегии посредничества / миротворчества в процессе урегулирования региональных кризисов в 1990—2010-е гг.² Также исследование вносит вклад в понимание внешней политики России за счет уточнения взглядов Москвы на суть и параметры справедливого мирового порядка.

Перед началом исследования по существу следует сделать три принципиальные оговорки. Во-первых, три вышеперечисленные концепции справедливости представляют собой идеальные типы, в реальности их невозможно наблюдать в чистой форме.

² Мы рассматривали лишь те кейсы, где Россия играла роль посредника в строгом смысле, а российское военное присутствие в регионе конфликта имело статус миротворческой операции. Это естественным образом выводит из сферы исследования начавшийся в 2014 г. конфликт на юго-востоке Украины. Временные рамки исследования (до 2021 г.) связаны с тем, что эскалация российско-украинского конфликта привела к кардинальному переосмыслению внешнеполитической стратегии России. Для ответа на вопрос о том, в какой степени это привело к трансформации деятельности России в качестве посредника в региональных конфликтах, необходимы дополнительные исследования на дополнительном эмпирическом материале.

Во-вторых, стратегия актора основывается не только на его понимании справедливости, но и на прагматических соображениях, в частности на понимании пределов возможного. В-третьих, в реальной политике нормативный аспект неизбежно должен быть сбалансирован с интересами. У разных акторов международных отношений этот баланс выстроен по-разному в зависимости, прежде всего, от внутривнутриполитических факторов, особенностей политической культуры, объема доступных ресурсов и места в международной системе. Последнее соображение имеет особое значение при анализе внешней политики России.

Российский взгляд на справедливость в международных отношениях

Для понимания российского дискурса о справедливости в международных отношениях принципиально важно одно из классических противопоставлений: взаимная справедливость (*reciprocity justice*) и субъективная справедливость (*subject-centered justice*). Аллен Бьюкенен формулирует это различие следующим образом: «субъективная справедливость» — это нормативные принципы индивидуального актора (группы), которые этот актор считает наиболее правильными в сравнении с тем, как справедливость трактуют другие акторы (Buchanan, 1990). Такое понимание основано на подразумеваемом или явно проговариваемом превосходстве данного актора над другими: цивилизованный белый человек и «дикий туземец», демократическая страна и страна, еще не построившая демократию, и т. п.

Этому противопоставляется понятие «взаимная справедливость», трактуемая не как некий нормативный абстрактный идеологический принцип, который априори не может быть разделяем всеми, но как основанные на соглашениях субъектов правила взаимодействия.

Россия является (как минимум претендует на статус) глобальной державой и поэтому уделяет большое внимание базовым характеристикам международного порядка. В русле доминирующей в российской политической мысли концепции реализма важнейшим

признаком (не)справедливости международного порядка является степень защиты главного национального интереса — безопасности.

Абсолютное большинство оценок (не)справедливости международного порядка опираются на концепцию взаимной справедливости. Это редко проговаривается вслух именно потому, что имплицитно подразумевается как одна из основ внешнеполитической идеологии. Такое понимание справедливости прослеживается во всех официальных документах последних десятилетий. К примеру, Концепция внешней политики 2008 г. в числе основных целей внешней политики называла «установление справедливого и демократического миропорядка, основанного на *коллективных* началах... а также на *равноправных* и партнерских отношениях между государствами (курсив наш. — Н.К.)»³.

А.Д. Богатуров, рассматривая три поколения внешнеполитических доктрин России, в центр своего анализа поместил два понятия: солидарность и ресурсы. В первой половине 1990-х гг. внешняя политика Москвы строилась из предпосылки «демократической солидарности», то есть когда все демократические страны, включая Россию, «станут вести себя солидарно, считаясь друг с другом, как и полагается государствам, имеющим общие интересы» (Богатуров, 2007). В этом контексте солидарность одновременно означала и «коллективно», и «справедливо». Интерпретируя политику Запада в 1990-е гг. как несправедливость, иногда даже как обман, современные российские политики и большинство экспертов считают это одним из важнейших факторов трансформации внешней и внутренней политики России в 2000-е гг.

В российском дискурсе взаимная справедливость и субъективная справедливость выступают не только как различающиеся, но и как антагонистические трактовки справедливости. На этом основана общепринятая оценка современного однополярного международного порядка: он не только не соответствует

интересам России, но и фундаментально несправедлив. Характерно высказывание президента В.В. Путина о том, что страны Запада, поддавшись эйфории, «объективность и справедливость принесли в жертву политической целесообразности, юридические нормы подменили произвольным толкованием и пристрастными оценками»⁴.

Поэтому несправедливость современного международного порядка связывается со структурным (доминирование одной группы акторов) и ценностным (доминирующая группа присвоила себе монополию на истину в последней инстанции) параметрами⁵. Не входя в доминирующее международное общество (то есть не являясь частью коллективного Запада), Россия (как минимум находящаяся у власти элита) не готова принять транслируемые международным сообществом ценности. Для обоснования такого поведения, как правило, указываются три причины:

- 1) эти ценности не разделяются широкими слоями российского общества и элитой;
- 2) Запад регулярно использовал дискуссию о ценностях для достижения своих интересов;
- 3) Запад не готов учитывать обоснованные интересы России.

Основные характеристики справедливого, с точки зрения России, мирового порядка четко декларированы в Концепции внешней политики 2016 г. В числе приоритетов внешней политики Концепция упоминает формирование «справедливого и устойчивого мироустройства». Это «система международных отношений на основе общепризнанных норм международного права и принципов *равноправия*, взаимного уважения, *невмешательства* во внутренние дела государств в целях обеспечения *надежной и равной безопасности* каждого члена мирового сообщества

⁴ Путин В. В. Мировой порядок: новые правила или игра без правил? Выступление на XI заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Президент России. 24.10.2014. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46860> (дата обращения: 09.08.2022).

⁵ Бордачев Т. Сила, мораль, справедливость // Россия в глобальной политике. 2014. Т. 12, № 2. URL: <https://www.globalaffairs.ru/articles/sila-moral-spravedlivost/> (дата обращения: 09.08.2022).

³ Концепция внешней политики Российской Федерации // Президент России. 15.07.2008. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/785> (дата обращения: 09.08.2022).

(курсив наш. — Н.К.)). При этом основой такого устойчивого и справедливого мирового порядка Россия видела новый концерт великих держав: «Коллективное лидерство ведущих государств, которое должно быть представительным в географическом и цивилизационном отношении»⁶.

В этой связи очень характерна инициатива Владимира Путина: во время визита в Израиль 23 января 2020 г. он предложил провести встречу пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН, «которые несут особую ответственность за сохранение цивилизации», для того чтобы обсудить «коллективные ответы на современные вызовы и угрозы»⁷.

Справедливый международный порядок в понимании Москвы подразумевает суверенитет государств, невмешательство во внутренние дела, равенство государств и взаимный учет законных интересов. Разумеется, имеется в виду, что в полной мере это касается лишь великих держав, поскольку только они обладают полноценным реальным суверенитетом и несут особую ответственность за стабильность и справедливость международного порядка. Только на этой основе, по мнению Москвы, возможны полноценные переговоры и выработка правил глобального мироустройства, которые в равной мере (не) устраивают всех, то есть все великие державы. Для Москвы справедливость международного порядка невозможна без права России как одной из великих держав влиять на принятие решений по важнейшим вопросам международной жизни, в первую очередь — вопросам мира и войны.

Внешнеполитическая идеология Москвы — оборонительная и консервативная. Оборонительная, поскольку Москва стремится *de facto* подтвердить те позиции, которые она *de jure* имеет как член Совбеза ООН, и

сохранить влияние в регионе ближнего зарубежья от экспансии других акторов. Консервативная, поскольку главный интерес — безопасность от внешних угроз, прежде всего угроз «жесткой безопасности», и сохранение суверенитета внутри страны. Это имеет абсолютный приоритет над интересами общественного, экономического и даже технологического развития.

Практика участия России в урегулировании региональных конфликтов

В последние годы российские воинские контингенты не участвуют в миротворческих миссиях ООН. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, Россия с начала 1990-х гг. проводила несколько собственных миротворческих операций в ближнем зарубежье, что требовало значительных ресурсов. Во-вторых, подавляющее большинство миссий ООН проводится в регионах, где Москва не имеет существенных интересов. В то же время за три десятилетия имели место несколько случаев активного участия Москвы в урегулировании кризисов за пределами СНГ, включая участие в военных миротворческих операциях.

Наиболее известный из них — косовский кризис. Не пытаясь оправдать действия С. Милошевича в отношении албанского населения, но желая предотвратить жесткие международные меры против Белграда, Москва в 1998—1999 гг. убеждала сербское руководство принять срочные меры для стабилизации обстановки, в частности прекратить вооруженные действия, обеспечить условия для возвращения беженцев, принять меры для преодоления гуманитарного кризиса и предоставить Косово широкую автономию (Примаков, 2015, с. 271—273, 301—319). В то же время Москва не готова была давать США карт-бланш на нанесение военных ударов по Сербии и настаивала, что применение силы как крайней меры возможно только на основе специальной резолюции Совета Безопасности ООН. Именно готовность США действовать вопреки возражениям Москвы и в обход Совета Безопасности «объясняет остроту реакции Москвы на авиаудары по

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Президент России. 30.11.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451> (дата обращения: 09.08.2022).

⁷ Форум «Сохраняем память о Холокосте, боремся с антисемитизмом» // Президент России. 23.01.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62646> (дата обращения: 09.08.2022).

Югославии, создававшие опасный прецедент игнорирования статуса России как обладающего правом вето постоянного члена Совета Безопасности ООН» (Загорский, 2017, с. 64)

Реакция Москвы и последующие события общеизвестны. В контексте нашей темы следует указать лишь основные мотивы участия Москвы в урегулировании конфликта: стремление сохранить влияние в регионе, а также статус великой державы и возможность на равных условиях участвовать в диалоге с другими великими державами, обеспечивать политическое решение на основе учета интересов всех участников конфликта. С точки зрения урегулирования конкретного конфликта подход Москвы выглядит как основанный на принципе недоминирования (абсолютный приоритет территориальной целостности). Однако в более широком геополитическом контексте требование диалога и равенства с другими великими державами отражает понимание справедливости как взаимного признания.

Представляет интерес дискуссия о возможности взаимодействия России и ЕС в области кризисного регулирования, имевшая место в первой половине 2000-х гг. На саммите ЕС в Севилье в 2002 г. был одобрен документ (Севильская формула) о параметрах возможного участия России в операциях ЕС по управлению кризисами⁸. Этот подход был неприемлем для России, поскольку предусматривал лишь возможность участия России в операциях, проводимых Евросоюзом. Москва настаивала на признании равного статуса сторон. Не исключая возможности участвовать в операциях ЕС, Москва хотела зафиксировать возможность участия ЕС в российских операциях, а также проведения совместных операций, что подразумевало совместное принятие политических решений и оперативное планирование (Загорский, 2017, с. 116; Данилов, 2012, с. 530). Такого рода требования очевидным образом свидетельствуют о приверженности Москвы

⁸ Presidency Report on European Security and Defence Policy // Council of European Union. June 22, 2002. P. 21—27. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/71189.pdf (accessed: 09.08.2022).

пониманию справедливости как взаимного признания.

В принципе обе стороны выражали готовность к сотрудничеству. Дорожная карта по общему пространству внешней безопасности, принятая на саммите Россия — ЕС 10 мая 2005 г., предусматривала взаимодействие с целью предотвращения и урегулирования конфликтов «посредством взаимного сотрудничества, ориентированного на результат, в том числе через разработку возможных совместных инициатив», включая «регионы, прилегающие к границам России и Европейского союза»⁹. Однако обе стороны рассчитывали играть лидирующую роль в таком сотрудничестве и использовать механизмы кризисного регулирования для увеличения собственного влияния в регионе общего соседства. В преддверии подписания дорожных карт Еврокомиссия, отмечая в пресс-релизе желание расширять сотрудничество с Россией в области кризисного регулирования в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии, откровенно заявляла о стремлении «к участию России в конкретных мероприятиях, а также в политическом диалоге в целях содействия усилиям, которые ЕС уже предпринимает в этих регионах»¹⁰. Фактически ЕС полностью игнорировал все действия в сфере урегулирования конфликтов, осуществляемые Россией с начала 1990-х гг., и вместо этого предлагал России подключиться к пока еще гипотетическим действиям ЕС. Стремление ЕС играть лидирующую роль в урегулировании кризисов в регионе особых интересов России было абсолютно неприемлемо для Москвы. Это стало причиной для противодействия любым попыткам подключить ЕС к идущим операциям и форматам конфликтного регулирования, в частности к переговорному процессу об урегулировании в Приднестровье (Данилов, 2012, с. 531).

⁹ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности // Президент России. 10.05.2005. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3589> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁰ EU/Russia: The Four “Common Spaces” // European Commission. March 18, 2005. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_103 (accessed: 09.08.2022).

В этом контексте становится понятен единственный случай российского участия в миротворческой операции ЕС. В 2008 г. Россия направила вертолетную группу численностью около 200 военнослужащих со штатным вооружением, боеприпасами и военной техникой для участия в миссии Евросоюза *EUFOR Chad/CAR*¹¹. Решение об участии в миссии ЕС Москва приняла непосредственно после войны на Кавказе в августе 2008 г. Это был четкий сигнал, что европейский вектор внешней политики остается для России приоритетным. Участие российских военных в миссии в Чаде позволило наработать важный опыт оперативного взаимодействия. Оно также продемонстрировало, что Москва в принципе готова участвовать в операциях в рамках Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) ЕС в качестве третьей стороны. Однако на пространстве общего соседства Москва рассчитывала исключительно на равноправное сотрудничество. Это требовало создания иных механизмов совместного миротворчества, к чему ЕС оказался не готов.

Еще один пример прагматичного подхода Москвы к урегулированию кризисов — это сотрудничество с НАТО в Афганистане. В данном случае интересы России и НАТО совпадали почти полностью: обеспечить формирование в Афганистане действенной и легитимной власти, способной дать отпор «Талибану»¹², движению радикальных исламистов (Загорский, 2017, с. 112).

Также у России имелись особые интересы, связанные с пресечением наркотрафика. С 2005 г. под эгидой Совета Россия — НАТО проводилось обучение персонала антинаркотических служб Афганистана и стран Центральной Азии¹³. В 2008 г. Россия предоставила НАТО возможность транзита

военных и гражданских грузов через свою территорию¹⁴. С 2011 г. Москва по просьбе НАТО поставляла армии Афганистана военные вертолеты Ми-35 и организовала обучение афганских летчиков¹⁵. Поскольку Москва не считала Афганистан сферой особых интересов, она продемонстрировала готовность рационально взаимодействовать с НАТО и выполнять отдельные вспомогательные задачи. Подход России, основанный на понимании справедливости как взаимного признания, в данном случае оказался совместим с действиями Запада, который в афганском кейсе продемонстрировал готовность учитывать практические интересы российской стороны и вести равный диалог.

Россия последовательно играла активную роль в урегулировании конфликтов на пространстве СНГ. Три крупнейшие миротворческие операции России реализовывались в Южной Осетии, Абхазии и Приднестровье. Во всех трех случаях одна из сторон конфликта стремилась получить большую автономию или независимость, вступив в противоборство с центральной властью в лице правительств Грузии и Молдовы соответственно.

Особняком стоит конфликт в Нагорном Карабахе, который быстро трансформировался в межгосударственный конфликт между Арменией и Азербайджаном. С начала 1990-х гг. Москва аккуратно балансировала между интересами Армении и Азербайджана, демонстрируя свою беспристрастность. Это стало возможным, поскольку конфликт не рассматривался как одна из локальных точек комплексного противостояния между Россией и Западом. Наоборот, Нагорный Карабах долгое время оставался уникальным пунктом в Евразии, где российские, американские и французские дипломаты работали совместно для реализации общей цели¹⁶.

¹¹ Группа российских военнослужащих ВВС направляется в Республику Чад // РИА Новости. 14.11.2008. URL: <https://ria.ru/20081114/155009778.html> (дата обращения: 09.08.2022).

¹² Здесь и далее упоминается организация, включенная в РФ в список террористических.

¹³ НАТО и Россия начинают программу обучения методам антинаркотической борьбы в Афганистане // НАТО. 04.11.2008. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_21364.htm?selectedLocale=ru (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁴ Россия разрешила транзит вооружений в Афганистан // Известия. 20.11.2008. URL: <https://archive.is/20120802211817/www.izvestia.ru/news/news192704#selection-767.0-767.48> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁵ ФС ВТС: не путайте контракт по Ми-17В5 и создание Трастфонда с НАТО // РИА Новости. 01.06.2011. URL: <https://ria.ru/20110601/382870021.html> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁶ Маркедонов С. М. Нагорно-карабахское урегулирование: оправдано ли ускорение? // Российский совет

Можно выделить несколько общих черт в политике Москвы в отношении урегулирования конфликтов в Южной Осетии, Абхазии и Приднестровье.

На постсоветском пространстве Россия преследовала две стратегические цели. Во-первых, предотвратить экспорт нестабильности из соседних стран. Во-вторых, поддержать новый статус-кво в Европе с целью сохранить в зоне своих привилегированных интересов соседние с ней страны, часть из которых рассчитывала на перспективу вступления в НАТО и ЕС (Загорский, 2017, с. 64).

В начале 1990-х гг. Россия прилагала активные усилия, чтобы заморозить горячую фазу всех трех конфликтов, и даже проводила миротворческие операции, опираясь на дислоцированные в регионах конфликта вооруженные силы бывшего СССР. В целом эти действия оказались успешными, привели к установлению перемирий и стабилизации гуманитарной ситуации. Очевидным приоритетом России во всех трех случаях было предотвращение дальнейших человеческих жертв и гуманитарные мотивы.

Присутствие российских миротворцев в зонах конфликтов основывалось на договоренностях со всеми участниками конфликта и их вовлечении в мероприятия по обеспечению безопасности. Смешанные силы по поддержанию мира в Южной Осетии были созданы в 1992 г. в составе трех батальонов (российского, грузинского и южноосетинского)¹⁷. Для мониторинга ситуации была создана Смешанная контрольная комиссия. Президенты России и Молдовы подписали Соглашение о принципах мирного урегулирования в Приднестровье 21 июля 1992 г.¹⁸

по международным делам. 03.03.2020. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/nagorno-karabakhskoe-uregulirovanie-opravdano-li-uskorenie/?sphrase_id=41449618 (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁷ Соглашение о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». 24.06.1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902246> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁸ Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой

Для поддержания мира в регионе было согласовано создание трех миротворческих контингентов России, Молдовы и Приднестровья. Также была создана Совместная контрольная комиссия в составе трех делегаций, которая должна была принимать решения консенсусом.

Размещение российского миротворческого контингента в Абхазии было основано на решении Совета глав государств СНГ от 22 августа 1994 г.¹⁹ Формально любое государство СНГ имело право принять участие по проводимой под командованием России операции, однако на практике военный контингент направила только Москва. Грузия как член СНГ регулярно поддерживала решения Совета глав государств СНГ о продлении мандата миротворческой операции.

В 1990-е гг. Россия приветствовала участие международных организаций в урегулировании кризисов. Переговоры о ситуации в Абхазии проходили под эгидой ООН при посредничестве России и с участием Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Группы друзей Генерального секретаря ООН. Меморандум 1996 г. о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между грузинской и осетинской сторонами был разработан при посредничестве России и ОБСЕ²⁰. Характерно, что российский министр по делам СНГ Б.Н. Пастухов, комментируя в 1997 г. роль ОБСЕ, отмечал: «Мы не монополизировали право на участие в урегулировании конфликта, ни к кому не испытываем ревности. Места в этом благородном деле

информации Консорциума «Кодекс». 21.07.1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901857454> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁹ Решение Совета глав государств участников Содружества Независимых Государств об использовании Коллективных сил по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта // Ассоциация ООН Грузии. 22.08.1994. URL: <https://civil.ge/ru/archives/172171> (дата обращения: 09.08.2022).

²⁰ Меморандум 1996 г. о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между сторонами в грузино-осетинском конфликте // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». 16.05.1996. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902534> (дата обращения: 09.08.2022).

хватит всем»²¹. Россия тесно сотрудничала с миссией ОБСЕ в Грузии и наблюдательной миссией ООН в Грузии до 2008 г.

Помимо этого, Россия использовала международные организации как средство легитимировать свои миротворческие операции. Например, как упоминалось ранее, размещение российского миротворческого контингента в Абхазии было проведено на основе решения Совета глав государств СНГ.

В середине 1990-х гг. Россия стремилась способствовать политическому урегулированию региональных конфликтов на основе принципа территориальной целостности Грузии и Молдовы. Эта политика, в частности, была связана с желанием не давать дополнительных аргументов сепаратистским движениям внутри России, прежде всего на Северном Кавказе. К тому же в то время Москва не рассматривала эти конфликты как элемент конкуренции между Россией и Западом. Все это объясняет действия Москвы в духе справедливости как беспристрастности (приоритет безопасности людей, готовность принять активное участие в урегулировании конфликтов, тесное взаимодействие с международными организациями).

Стратегия России начала меняться на рубеже 1990—2000-х гг. Усиление напряженности в отношениях с НАТО после военной операции в Югославии и растущее влияние ЕС на постсоветском пространстве стали основанием переосмыслить стратегию в сфере конфликтного урегулирования. Стремление Грузии вступить в НАТО и усиление прозападных (и в определенной степени антироссийских) политических сил в Молдове было воспринято в Москве как элементы антироссийского заговора, инспирированного странами Запада. С этого времени Москва использует неурегулированные региональные конфликты как инструмент поддержания зависимости указанных стран от России (Арбатова, 2019, с. 93). С концептуальной точки зрения это свидетельствует о трансформации российского понимания справедливости от беспристрастности к взаимному признанию, а также об инструментализации

конфликтов на постсоветском пространстве с целью добиться от Запада признания равенства, то есть статуса великой державы и приоритетной роли на постсоветском пространстве.

Нападение Грузии на Южную Осетию в августе 2008 г. привело к российско-грузинскому военному конфликту. В итоге Россия признала независимость Южной Осетии и Абхазии. Соответственно, статус российских военных контингентов в этих регионах изменился. Россия блокировала продление миссий ОБСЕ и ООН в Грузии. С того времени Приднестровье оставалось единственным кейсом российской миротворческой операции на постсоветском пространстве в строгом смысле понимания термина «миротворчество».

Эволюция российского подхода к урегулированию в Приднестровье

В контексте данного исследования особый интерес представляет эволюция подхода Москвы к приднестровскому урегулированию, которую легко видеть при сравнении «плана Примакова» и «меморандума Козака».

После того как Стамбульский саммит ОБСЕ 8—19 ноября 1999 г. увязал ратификацию адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) с выводом российских войск из ряда регионов СНГ, в частности из Молдовы²², приднестровский вопрос был поднят в Москве на самый высокий уровень. Комиссия под руководством экс-министра иностранных дел Е.М. Примакова разработала концепцию «общего государства», или так называемый «план Примакова», который следует оценить как прагматический. Россия предложила довольно сбалансированный проект, учитывавший интересы обеих сторон конфликта. Кроме того, документ закладывал возможность частичной интернационализации миротворческой миссии при сохранении российского лидерства. После провала «плана Примакова» Россия, Украина и ОБСЕ представили новый план урегулирования, так называемый Киевский документ. Это был первый и одновременно последний

²¹ Пастухов Б. Идет движение навстречу друг другу // Независимая газета. 1997. № 88. 16 мая.

²² Стамбульский документ // ОБСЕ. 19.11.1999. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39573> (дата обращения: 09.08.2022).

проект, который выражал консолидированную позицию посредников. Даже после его провала Москва сохраняла приверженность идее интернационализации процесса политического урегулирования, что позволило в 2002 г. создать новый формат переговоров «5+2».

С учетом геополитических соображений (создание устойчивого режима контроля над обычными вооружениями в Европе) и в контексте позитивной динамики отношений с Западом Россия прилагала последовательные усилия для политического урегулирования конфликта в Приднестровье в 2000—2002 гг. РФ выступала в роли честного посредника и даже оказывала ограниченное давление на своего клиента в лице Приднестровской Молдавской Республики (Девятков, 2012). В действиях России видны элементы понимания справедливости как беспристрастности, такие как поддержка усилий по интернационализации конфликта и увязка процесса урегулирования с обеспечением безопасности в регионе. Также заметны элементы понимания справедливости как взаимного признания: попытки вести открытый и равный диалог со всеми сторонами конфликта и создание эффективных форматов переговоров.

Отказ стран Запада ратифицировать адаптированный ДОВСЕ подтолкнул Москву оценить ситуацию в сфере безопасности в Европе уже сквозь призму конкуренции. В этом контексте политика Москвы в отношении Молдовы и приднестровского урегулирования стала строиться на противодействии риску расширения НАТО, угрозе румынизации и медленно, но поступательно идущему процессу евроинтеграции Молдовы (Маркедонов, Гуцин, 2016).

В отличие от более ранних посреднических усилий подготовка «меморандума Козака» проводилась в атмосфере повышенной секретности (Девятков, 2010). 18 ноября 2003 г. парафированный проект Меморандума был передан сторонам конфликта и ОБСЕ²³. Через несколько дней появилась вторая версия документа, регулирующая

гарантии урегулирования²⁴. ЕС, ОБСЕ и Украина предоставляют Молдове лишь политические и экономические гарантии, в то время как Россия обеспечивает военные гарантии на основе Соглашения между Россией и Молдовой о размещении миротворческого контингента. Российские посредники осознанно уклонились от согласования положений о гарантиях с представителями других стран-посредников и международных организаций.

24 ноября 2003 г. президент Молдовы В.Н. Воронин встретился с послом США Памелой Гайд-Смит, провел телефонные разговоры с Генеральным секретарем ОБСЕ Яап де Хооп Схеффером и Верховным Представителем ЕС по ОВПБ Хавьером Соланой, которые настоятельно убеждали молдавское руководство отказаться от российского плана. В итоге президент Молдовы отказался подписать Меморандум, отметив, что выбранный Молдовой курс на европейскую интеграцию обусловливает неременное одобрение предложенного плана урегулирования европейскими организациями, и в первую очередь ОБСЕ (Девятков, 2010).

Не вызывает сомнений, что действия России при подготовке «меморандума Козака» носили односторонний характер, строились на принципе «игры с нулевой суммой» и стремлении извлечь максимум дивидендов из собственного лидерства. Задачей было достичь окончательного политического урегулирования под эгидой России, что в итоге должно было сделать неизбежным присутствие в Молдове российского контингента в качестве основы военно-гарантийной операции. Однако следует отметить, что страны Запада выступили против Меморандума по причинам аналогичного характера и также действовали, исходя из логики игры с нулевой суммой и конкуренции за влияние в Молдове.

Подход Москвы к урегулированию конфликта становится все в большей степени соответствующим пониманию справедливости как взаимного признания. Однако действия

²³ Меморандум о принципах устройства объединенного государства // РИА Новости. 16.11.2003. URL: <https://ria.ru/20031116/1719495.html> (дата обращения: 09.08.2022).

²⁴ «Меморандум Козака»: Российский план объединения Молдовы и Приднестровья // ИА Regnum. 23.05.2005. URL: <https://regnum.ru/news/polit/458547.html> (дата обращения: 09.08.2022).

Запада не соответствовали ожиданиям Москвы касательно великодержавного равенства и добросовестного разбора ситуации (учета приоритетных интересов Москвы). Нарастающая геополитическая конкуренция России и Запада породила борьбу за лидерство в урегулировании приднестровского конфликта и определение будущего Молдовы. Внешние акторы (Москва, Брюссель и Вашингтон) имели достаточно ресурсов, чтобы блокировать усилия друг друга, но оказались не способны вести эффективное посредничество в одностороннем порядке.

После украинского кризиса 2014 г. процесс урегулирования стагнировал и постепенно трансформировался в состояние кризисного диалога.

Заключение

Доминирующее в России понимание международной справедливости соответствует сформулированной А. Бьюкененом концепции субъективной справедливости. С точки зрения Москвы, международная справедливость — это набор правил, выработанных в процессе переговоров на основе консенсуса между великими державами. Таким образом, справедливый международный порядок — это результат консенсуса великих держав, а всем прочим, в соответствии с Мелосским диалогом Фукидида, остается «принимать то, с чем вынуждены смириться»²⁵. В свою очередь, справедливый региональный порядок, по мнению Москвы, это результат консенсуса региональных держав и заинтересованных глобальных держав. С этой точки зрения, справедливое урегулирование конфликта в конкретных регионах возможно на основе консенсуса сторон конфликта в соответствии с интересами заинтересованных глобальных и региональных держав.

Для России деятельность по урегулированию любого регионального конфликта очевидно была вписана во внешнеполитическую стратегию страны. В связи с этим основное

значение имело справедливое взаимодействие великих держав по поводу урегулирования регионального конфликта и влияние, которое оно может оказать на формирование справедливого международного порядка. Вопрос о том, насколько результат урегулирования будет прочным и справедливым для участников конфликта, безусловно, имел значение, но был вторичен. Как отмечала Н.К. Арбатова (2019), Москва была заинтересована в поддержании равенства с другими игроками больше, чем в эффективном урегулировании конфликта.

Стратегия России в урегулировании конфликтов вдали от собственных границ в основном была связана с проявлением своего великодержавного статуса. На постсоветском пространстве она была вписана в широкий контекст взаимоотношений со странами Запада и эволюционировала в связи с изменением этих отношений.

После некоторых флуктуаций 1990-х гг. активность России в сфере конфликтного урегулирования на постсоветском пространстве в 2000—2010-е гг. в целом соответствовала модели справедливости как взаимного признания. В частности, можно отметить ожидание взаимодействия с другими великими державами по вопросам урегулирования региональных кризисов, а также готовность игнорировать принцип территориальной целостности, если добросовестный разбор ситуации ведет к такой необходимости. Однако абсолютная приоритизация национальных интересов привела к постепенной трансформации сути диалога: на первое место вышла тема признания права Москвы на доминирование в процессе кризисного урегулирования на постсоветском пространстве, оставив позади вопросы самого урегулирования конфликтов. Такое понимание справедливости соответствовало основным интересам России в регионе: поддержанию стабильности, обеспечению собственного лидерства, а также использованию своего влияния как аргумента во взаимоотношениях с другими великими державами.

Вопрос о соотношении нормативных соображений и национальных интересов во внешней политике представляется чрезвычайно сложным. Очевидно, что доминирующее в

²⁵ Мелосский диалог. Отрывок из «Истории Пелопоннесской войны» Фукидида // НИУ ВШЭ. 2017. URL: https://we.hse.ru/data/2017/12/29/1160703552/Melosskiy_dialog.pdf (дата обращения: 09.08.2022).

российской элите понимание международной справедливости сформировалось на основе консолидировавшегося в рассматриваемый период понимания национальных интересов. Однако ответ на вопрос, являлись ли эти нормативные представления глубоким внутренним убеждением или всего лишь рационализацией стратегии максимизации

собственных достижений, возможен лишь на основе комплексных исследований операционального кода политиков. С учетом указанного ограничения проведенное исследование показало релевантность использованной методологии и аналитической схемы, разработанной в рамках проекта ГЛОБУС, для исследования внешней политики России.

Поступила в редакцию / Received: 18.12.2021
Доработана после рецензирования / Revised: 23.10.2022
Принята к публикации / Accepted: 17.04.2023

Библиографический список

- Арбатова Н. К.* Три измерения постсоветских «замороженных» конфликтов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63, № 5. С. 88—110. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-5-88-100>
- Богатуров А. Д.* Три поколения внешнеполитических доктрин России // *Международные процессы*. 2007. Т. 5, № 1. С. 54—69.
- Данилов Д. А.* Россия — ЕС: особенности политического диалога // *Европейский Союз в XXI веке: время испытаний* / отв. ред. О. Ю. Потемкина. Москва : Весь мир, 2012. С. 519—548.
- Девятков А. В.* «Меморандум Козака» в истории приднестровского урегулирования // *Известия Алтайского государственного университета*. 2010. № 4—2 (68). С. 52—57.
- Девятков А. В.* Перед вызовом европеизации: политика России в приднестровском урегулировании (1992—2012 гг.). Тюмень : Издательство ТГУ, 2012.
- Загорский А.* Россия в системе европейской безопасности. Москва : ИМЭМО РАН, 2017.
- Маркедонов С. М., Гуцин А. В.* Приднестровье: дилеммы мирного урегулирования // *Аналитическая записка РСМД*. 2016. № 1. С. 1—12. URL: https://russiancouncil.ru/upload/Transnistria_policybrief1.pdf (дата обращения: 09.08.2021).
- Никитин А. И.* Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование. Москва : Аспект Пресс, 2017.
- Примаков Е. М.* Встречи на перекрестках. Москва : Центрполиграф, 2015.
- Vichapan A.* Justice as Reciprocity versus Subject-Centered Justice // *Philosophy & Public Affairs*. 1990. Vol. 19, no. 3. P. 227—252.
- Eriksen E. O.* Three Conceptions of Global Political Justice // *GLOBUS Research Paper*. 2016. No. 1. P. 1—31. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/55580/2016-01-GLOBUS-research-paper-Eriksen.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 09.08.2021).
- Persson A.* The EU and the Israeli-Palestinian Conflict 1971—2013: In Pursuit of a Just Peace. London : Lexington Books, 2015.
- Richmond O. P.* A Genealogy of Mediation in International Relations: From ‘Analogue’ to ‘Digital’ Forms of Global Justice or Managed War? // *Cooperation and Conflict*. 2018. Vol. 53, iss. 3. P. 301—319. <https://doi.org/10.1177/0010836717750198>
- Rubenstein R. E.* Introduction: Conflict Resolution and Social Justice // *Peace and Conflict Studies*. 1999. Vol. 6, no. 1. P. 1—7. <https://doi.org/10.46743/1082-7307/1999.1195>
- Shapiro I.* On Non-domination // *University of Toronto Law Journal*. 2012. Vol. 62, iss. 3. P. 293—336. <https://doi.org/10.3138/utlj.62.3.293>
- Sjursen H.* Global Justice and Foreign Policy: The Case of the European Union // *GLOBUS Research Paper*. 2017. No. 2. P. 1—27. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/55729/WP-2-17%2bSjursen33234.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 09.08.2021).
- Tomić N., Tonra B.* The Pursuit of Justice through EU Security Strategies // *GLOBUS Research Paper*. 2018. No. 2. P. 1—30. URL: <https://www.globus.uio.no/publications/globus-research-papers/2018/2018-02-globus-research-paper-tomic-tonra.html> (accessed: 09.08.2021).

Сведения об авторе: *Кавешников Николай Юрьевич* — кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов, МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН; ORCID: 0000-0003-0223-1083; e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru