

ЦЕНА ЮГООСЕТИНСКОГО КОНФЛИКТА ДЛЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Сабин Фрейзер и Варвара Пахоменко¹

ВВЕДЕНИЕ

Ни Россия, ни Евросоюз не заплатили значительной цены ни во время, ни сразу после конфликта вокруг Южной Осетии, но этот конфликт поставил под вопрос функционирование региональной системы безопасности и проявил накопившиеся проблемы как региональные, так и во взаимоотношениях России и Запада. Долгосрочный же эффект, особенно в сфере международных отношений, стал значительным. Россия и ЕС стали более активными в регионе общего соседства, развивая собственные интеграционные проекты, в то время как доверие в двусторонних отношениях оказалось подорванным. Москва продемонстрировала готовность продвигать государственные интересы в противовес лидирующей позиции Запада в мире или как минимум в евразийском регионе. Европейский Союз в связи с конфликтом 2008 года вновь сфокусировался на безотлагательной реализации проекта «Европейское соседство», а в 2009 году создал «Восточное партнерство», которое все больше внимания уделяет вопросам безопасности и внешней политики.

И украинский кризис стал логичным продолжением конфликта 2008 года. Пятидневная война августа 2008 года повысила запрос населения на возвращение стране статуса великой мировой державы, способной на военные победы за рубежом. Возросшие военные расходы, бремя содержания Южной Осетии и Абхазии и значительно более крупных Крыма и Донбасса наряду с тяжелыми последствиями западных санкций сделали финансовое бремя этого конфликта весьма ощутимым для России. В тоже время за годы, прошедшие между югоосетинским конфликтом и присоединением Крыма, ЕС оказался более готовым к достижению консенсуса в политике в отношении России и выработке соглашения о введении санкций, чего он не смог сделать в 2008 году.

Югоосетинский конфликт можно воспринимать как незначительный отдельный инцидент августа 2008 года, но в конечном итоге он стал поворотной точкой в развитии отношений ЕС и России и сейчас, спустя восемь лет, сложно представить, что эти отношения могут быть пересмотрены.

ПОСЛЕДСТВИЯ ЮГООСЕТИНСКОГО КОНФЛИКТА ДЛЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА

При поверхностном рассмотрении кажется, что конфликт 2008 года внутри и вокруг Южной Осетии обошелся странам-членам ЕС совсем недорого. Он не привел к новой волне беженцев, не

¹ Сабин Фрейзер - старший научный сотрудник, Дину Патричиу Евразия центр при Атлантическом совете, Программа трансатлантических отношений.

Варвара Пахоменко - аналитик программы по Европе и Центральной Азии, Международная кризисная группа. В статье авторы выражают свои личные мнения, которые могут не совпадать с позицией их организаций.

помешал масштабным инвестициям, не повлиял на безопасность европейских границ и почти не обсуждался европейскими СМИ после окончания пятидневного противостояния. И хотя прямые очевидные последствия были минимальными, долгосрочная политическая цена этого конфликта оказалась огромной. Август 2008 года привел к глубокому недоверию между ЕС и Россией, которое только углубилось в последующие годы. Неспособность стран-членов ЕС достичь политического консенсуса для принятия серьезных политических решений в отношении Москвы оказала глубокое влияние на чувство гордости и уверенности европейских лидеров в их способности к совместным действиям. Неспособность эффективно отреагировать на конфликт 2008 года парадоксальным образом сделала более вероятным консенсус стран-членов ЕС при развитии более конкретной рамочной политики в отношении региона восточного соседства в 2008-2014 годы и принятии решения о введении жестких экономических санкций против России в феврале 2014 года после крымской операции.

Первоначально конфликт 2008 года предоставил ЕС возможность использовать множество инструментов из набора, определенного Общей внешней политикой и политикой безопасности ЕС. Николя Саркози, президент Франции, президентствовавшей тогда в ЕС, быстро подключился и в результате усилий его членочной дипломатии появился шестипунктный план прекращения огня от 12 августа 2008 года и план урегулирования от 8 сентября 2008 года, который положил начало Женевским международным дискуссиям. Франция, Германия и Финляндия, тройка сопредседателей ОБСЕ в то время, также плотно работали вместе. 13 августа 2008 года правительство Франции спешно вернуло министров иностранных дел ЕС из летних отпусков, чтобы утвердить план прекращения огня. Министры согласовали последующие шаги первого сентября и 15-16 сентября 2008 года. Еврокомиссия 22 октября 2008 года созвала международную донорскую конференцию, обеспечившую 4,5 миллиарда долларов послевоенной помощи, включая 500 миллионов евро от ЕС. Мониторинговая миссия Евросоюза (EUMM) в Грузии с 226 наблюдателями была развернута уже к началу октября 2008 года.²

Тем не менее, эти меры не были подкреплены значительными политическими шагами. Как отмечали многие наблюдатели, хотя страны-члены отреагировали быстро и всесторонне, они не смогли мобилизовать политическую волю, необходимую для введения санкций в отношении России (Whitman and Wolff, 2012, p.98; Delcourt, 2011, p.189; Sinkkonen, 2011, p.271). ЕС столкнулся с проблемой несогласованности подходов его государств-членов по отношению к России, так как они оказались разделены на острых критиков - страны Балтии, Польша и Швеция, и тех, кто выступает с более согласительных позиций, в том числе Германия и Франция. Преодолев политические разногласия, в ноябре 2008 года государства-члены ЕС решили безоговорочно возобновить переговоры с Россией по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве, даже учитывая, что Россия только что признала Южную Осетию и Абхазию как независимые государства³ и отказывалась выполнять свое обязательство “вернуть российские войска на позиции до начала конфликта”, определенное соглашением о прекращении огня.

Соответственно, никаких новых санкций не было согласовано, хотя Россия предприняла и другие шаги, нарушающие соглашение от 8 сентября. Она блокировала продолжение деятельности наблюдателей ОБСЕ, которую они осуществляли в Южной Осетии до войны; не сделала ничего для поддержки возвращения порядка 20 тысяч этнических грузин в их дома в Южной Осетии; сохраняет от 7 до 9 тысяч военных, спецслужб и пограничников в обоих регионах, при этом финансировала 99% бюджета Южной Осетии и больше половины Абхазии (ICG, 2010, 2013). Предполагалось, что EUMM будет иметь полный доступ к конфликтным зонам, включая территории Южной Осетии и Абхазии, но Россия не позволила Миссии этого сделать.

² См: Заключение Председателя, Чрезвычайное заседание Европейского Совета, Брюссель, 1 сентября 2008 г.; Совет Европейского Союза, Заключение Совета по Грузии, 15 и 16 сентября 2008 г..

³ Только Венесуэла, Никарагуа, Науру и Вануату также признали их независимость.

Однако конфликт в Южной Осетии практически приостановил все дискуссии о возможности сближения ЕС и России, шедшие еще в начале 2008 года, и не только начатые в июне 2008 года переговоры по новому всеобъемлющему двустороннему соглашению ЕС-Россия, которое заменило бы Соглашение о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года, но и создание новой «Евроатлантической системы безопасности от Ванкувера до Владивостока», к чему призывал тогдашний президент Дмитрий Медведев (ICG, 2008, стр.19). Серьезная коалиция стран-членов ЕС была заинтересована в том, чтобы соглашение стало началом новой эры отношений ЕС и России, охватывающим вопросы политического сотрудничества; перспективы глубокой экономической интеграции; правила энергетического сотрудничества, основанные на принципах Энергетической хартии; более близкое взаимодействие по вопросам свободы, безопасности и правосудия; а также обоюдную открытость в сфере образования и науки. Шедшее в 2001-2008 годах обсуждение Совместного европейского экономического пространства так и не возобновилось после югоосетинского конфликта. Объемы торговли между ЕС и Россией, активно нараставшие до середины 2008 года и конфликта в Южной Осетии, стали снижаться.

Конфликт внутри и вокруг Южной Осетии, а также неспособность выработать новые рамки для взаимодействия с Россией по политическим вопросам, в сфере безопасности и экономики придали импульс созданию нового «восточного измерения» в рамках уже существующей Европейской политики соседства (ЕПС). Европейские лидеры осенью 2008 года пригласили шесть стран к востоку от ЕС присоединиться к Восточному партнерству (ВП), региональному проекту в рамках ЕПС, что стало отчасти ответом на возросшую активность Москвы в регионе.⁴ Особое внимание было уделено проблемам конфликтов, а целью ВП было провозглашено «продвижение стабильности и многосторонних мер по укреплению доверия» (Саммит «Восточного партнерства», 2009, стр.6). В последующие годы ответственные за принятие политических решений в ЕС согласились, что более эффективное использование инструментов Общей внешней политики и политики безопасности и других инструментов ЕС было необходимо для разрешения проблем в связи с «сохраняющимися затяжными конфликтами, затрагивающими ряд партнерских стран, что является серьезным вызовом для безопасности всего региона» (Комиссия, 2011, р.5). К 2014 году ЕС амбициозно предлагал использовать ЕПС, чтобы выступать в роли «дипломатического актора и гаранта безопасности», поскольку «ЕС и страны-члены через свои двусторонние усилия могут играть важную роль, основываясь на всестороннем подходе ЕС к внешним конфликтам и кризисам для предотвращения и разрешения конфликтов и их причин» (Комиссия, 2014, стр.16-17).

К 2014 году ЕС также выражал готовность к более всеобъемлющему и амбициозному сотрудничеству для обеспечения безопасности и стабильности Грузии. В повестку Ассоциации «Восточного партнерства» (2014-2016 гг.) между Грузией и ЕС, призванной помочь Грузии подготовиться к реализации соглашения об Ассоциации путем создания списка приоритетов совместной работы, в раздел «международная политика и политика безопасности» были включены 11 пунктов, направленных на содействие «мирному разрешению конфликта». Некоторые шаги подтверждают приверженность обеих сторон договору о прекращении огня 2008 года, участию в Женевских международных дискуссиях, роли ЕУММ и различным усилиям для поддержания диалога. ЕС и Грузия также заверили, что будут проводить консультации для «выработки путей должного вовлечения грузин Абхазии и Цхинвальского региона/Южной Осетии в углубляющиеся отношения между ЕС и Грузией», включая «поиск путей для того, чтобы живущие по ту сторону линии административного разделения могли воспользоваться выгодами и возможностями, вытекающими из диалога о либерализации визового режима между ЕС и Грузией, политической ассоциации и экономических интеграционных процессов, в том числе вытекающих из соглашения об Ассоциации». Россия там не

⁴ Европейский Совет в июне 2008 г. предложил Комиссии разработать предложение для «Восточного партнерства» и эта работа была «ускорена в ответ на необходимость послать четкий сигнал готовности ЕС после конфликта в Грузии и его более широких последствий». Европейская Комиссия (2008), Восточное партнерство, СОМ (2008), 823 final, 3 декабря.

упоминается, хотя Грузия считает ее главной угрозой безопасности (Повестка Ассоциации, 2014).

Не случившаяся после 2008 года «перезагрузка» в отношениях с Россией, установление тесных отношений с шестью бывшими советскими странами в рамках Восточного партнерства и взятие на себя более амбициозной роли в политических вопросах и вопросах безопасности способствовали тому, что страны-члены ЕС оказались более подготовленными к совместным действиям в отношении Москвы. И столкнувшись с аннексией Крыма и последующей российской интервенцией на востоке Украины, у стран-членов ЕС в феврале 2014 года был уже значительно более прочный базис для согласования санкций в отношении России, расширенных и углубленных в течение года⁵, что демонстрирует серьезные изменения в сравнении с действиями ЕС после заключения соглашения о прекращении огня в 2008 году.

ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА ВОКРУГ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

Конфликт 2008 года имел важные последствия как для внутренней, так и для внешней политики России. Уже тогда стали очевидны контуры той идеологии возрождения великой державы, которую российские власти используют сегодня и на которой держится их популярность. Хотя тогда еще сложно было предсказать будущий полномасштабный кризис в отношениях с Западом, разразившийся шестью годами позже в связи с конфликтом в Украине.

Успешная в военном отношении военная кампания и последующее признание независимости Южной Осетии и Абхазии, несмотря на протесты США и ЕС, привели к колossalной поддержке населением российской власти и лично президента Путина. Это помогло правительству пройти через экономический кризис 2008 года. По данным Левада-центра, одобрение россиянами деятельности Путина за 16 лет сильно колебалось, четырежды достигая максимально высоких значений в 84–89% – в 1999, 2003, 2007–2008 и 2014–2015 гг. Из них три раза на фоне военных действий – в Чечне, Грузии и на Украине, и каждый раз – на фоне противостояния с США - по поводу Югославии, Ирака, Грузии и Крыма.⁶

Идея возрождения великой державы оказалась востребованной населением. Позже, во время украинского кризиса, часто можно было услышать, что российские граждане гордятся внешней политикой своей страны: «Лучше пусть нас в мире ненавидят, чем игнорируют». Впервые так отчетливо это проявилось уже в 2008 году, когда они вслед за федеральными каналами повторяли, что «Россия, наконец, встает с колен». В 2008 году для обоснования военного вмешательства использовалась концепция защиты российских граждан за границей, которая в 2014 году превратилась в защиту русских в Крыму, а позже предположительно - на Донбассе. Многие говорили, что война в Грузии стала поворотной точкой в возрождении российской армии: после проигранной войны в Афганистане, проигранной первой чеченской войны и очень сомнительной победы во второй – чеченский конфликт не способствовал появлению чувства гордости за государство, для российской армии война в Южной Осетии стала первой очевидной победой.

5 Ограничительные меры в отношении отдельных лиц и предприятий в связи с их действиями, угрожающими или подрывающими украинский суверенитет и территориальную целостность, были впервые приняты в марте 2014 г. и усилены после. 29 января страны-члены согласовали продление санкций до сентября 2015 г., когда они были снова продлены до конца 2015 г.

6 Денис Волков, «86% Путина: верить или нет», Ведомости, 8 декабря 2015.

РЕФОРМА АРМИИ

Война 2008 года выявила, по словам начальника Генштаба России, «ряд серьезных недостатков в строительстве вооруженных сил» и стала катализатором объявленной 14 октября 2008 года масштабной реформы вооруженных сил России. По мнению экспертов, приобретенные в ходе контртеррористической операции в Чечне тактические навыки и приемы ведения боя оказались неэффективными в боях с регулярной армией. Главной проблемой было неналаженное взаимодействие между родами и видами войск на поле боя, что, в частности, стало причиной некоторых потерь,⁷ составивших, по официальным данным, - 64 убитых, трое пропавших без вести, 283 раненых военнослужащих, а также четыре самолета; по данным независимых экспертов, было сбито от 6 до 8 самолетов, а также 22 единицы тяжелой боевой техники, включая танки.⁸

В результате начавшейся после конфликта в Южной Осетии реформы численность армии сократилась с 1,2 млн. человек до 845 тысяч к 2014 году; четырехзвенная система управления была заменена на трехзвенную; срок обязательной службы был сокращен с двух до одного года. По данным правозащитников, стало поступать значительно меньше жалоб на дедовщину. Уровень поддержки армии населением вырос с 37% в 2008 году до 64% в 2015 году, уступая только президенту.⁹ В 2014 году Россия была на третьем месте в мире по объему оборонных расходов – 84,5 млрд. долларов, уступая только США и Китаю.¹⁰ «Вежливые люди», как называли российских военных, осуществлявших неожиданную силовую операцию без потерь во время аннексии Крыма, для большинства российских граждан стали символом российской мощи. Единственными боевыми потерями России в течении почти шестимесячной военной кампании в Сирии стал сбитый турецким истребителем самолет и вертолет, отправившийся на поиски пилотов самолета. Даже в условиях экономического кризиса не слышно публичной критики роста военных расходов – на 33% в 2015 году, составивших 4,2% ВВП, против 1,5% в 2010.¹¹

ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ

Вовлеченность России в конфликт 2008 года в Южной Осетии также предвосхитило значительное изменение в политике страны. Если прежде Россия заявляла о незыблемости государственного суверенитета и территориальной целостности, то признание независимости Абхазии и Южной Осетии в 2008 году резко изменило этот подход, что мало кто из аналитиков мог предугадать. Но поддержка двух отложившихся регионов больше не исключение: Россия аннексировала Крым, военно и финансово поддерживает сепаратистов восточной Украины, а также интенсифицировала официальные контакты с молдавскими Приднестровьем и Гагаузией. В последнее время активность Москвы по поддержке движений за самоопределение вышла за пределы постсоветского пространства. 20 сентября 2015 года в Москве прошла международная конференция «Диалог наций». Право народов на самоопределение и построение многополярного мира», собравшая представителей движений за самоопределение из стран Западной Европы и Америки. Представитель партии «Родина», основанной вице-премьером Дмитрием Рогозиным, призвал участников создать систему поддержки «освободительным движениям по всему миру» и «всемирный фронт сопро-

7 «Уроки грузинского российская армия не выучила», Свободная пресса, 8 августа 2011.

8 «Конфликт в Южной Осетии унес жизни 64 российских военнослужащих – Минобороны РФ», Интерфакс, 21 февраля 2009; «Эксперты подсчитали боевые потери России в южноосетинском конфликте», Lenta.ru, 4 августа 2010.

9 «В какой мере заслуживает доверия армия?», Левада-Центр; «Россияне стали больше доверять армии», Левада-Центр, 7 октября 2015.

10 «Trends in world military expenditure, 2014» [«Тренды мировых военных расходов, 2014»], SIPRI, апрель 2015.

11 «Пушки вместо масла, или Милитаризация России», Slon.ru, 16 октября 2014.

тивления Вашингтону, [...] внедряясь в государственные структуры, используя методы легальной и нелегальной борьбы, используя лояльные СМИ».¹² Сирийские курды открыли в Москве свое представительство с целью заручиться большей военной и политической поддержкой и в поисках альтернативы нынешнему альянсу с США, которые не поддерживают политические устремления курдов. Предоставление финансовой и военной помощи этим регионам становится все более ощущимым для российских налогоплательщиков. Россия субсидирует 70% бюджета Абхазии, составившего в 2015 году 11,7 миллиарда рублей (214 миллионов долларов), 90% бюджета Южной Осетии в 6,6 млрд. рублей.¹³

Поддерживая сепаратистов за границей, Москва преследует их у себя в стране. Признание независимости Южной Осетии и Абхазии было воспринято представителями национальных движений на Северном Кавказе как сигнал того, что статус-кво в регионе может меняться. Национальные движения, пробудившиеся накануне распада СССР, стали значительно менее заметны после жестокого подавления чеченского сепаратизма.¹⁴ После августа 2008 года ингуши вновь заговорили о претензиях на Пригородный район Северной Осетии-Алании, родственные абхазам черкесы – о возрождении Великой Черкесии. Но власти не готовы мириться с такой риторикой внутри страны, заявляя об угрозе сепаратизма, поддерживаемого извне; национальные движения подвергаются давлению. В 2014 году в Уголовном кодексе появилась статья за призывы к сепаратизму.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И КОММУНИКАЦИИ:

Война 2008 года способствовала определению соперничающих блоков в регионе, ориентированных на Россию и ЕС/США. Грузия стала первой страной, покинувшей в 2009 году Союз Независимых Государств, как раз в момент, когда ЕС развивал «Восточное партнерство». В том же году Россия активизировала работу над проектом Таможенного союза, которая в мае 2014 года привела к созданию Евразийского экономического союза. Включение в эту схему Украины представляется для Кремля крайне важным и споткнулось, как ему представляется, о присоединение Украины к зоне свободной торговли с ЕС.¹⁵ В 2013 году была издана новая Концепция внешней политики России, где страна окончательно определяла себя как независимый центр силы в многополярном мире. Москва начинает больше вкладывать в продвижение мягкой силы: поддержка пророссийских или антизападных неправительственных организаций и, по сообщениям, политических партий, информационных и пропагандистских проектов, как например, недавно запущенный «Спутник».

Конфликт вокруг Южной Осетии также повлиял и на включенность России в мировую экономику. На несколько лет, до 2011 года, было отсрочено вступление России в ВТО, т.к. Грузия выступала против этого. До сих пор остаются блокированы два из четырех транспортных пути, соединяющих Россию с Южным Кавказом, т.к. они проходят через территории Абхазии и Южной Осетии. При этом Транскавказская магистраль, соединяющая Северную Осетию с Южной, является кратчайшим путем из центральной России в Турцию и Иран.

КРИЗИС В ОТНОШЕНИЯХ С ЗАПАДОМ

12 «В Москве прошел съезд сепаратистов со всего мира», РБК, 21 сентября 2015.

13 Варвара Пахоменко, «Что делать с Южной Осетией и Абхазией», Ведомости, 29 октября 2015.

14 «Северный Кавказ: Сложности интеграции (I): Этничность и конфликт», Международная кризисная группа, 19 октября 2012.

15 Дмитрий Тренин, «Украинский кризис и возобновление великодержавного соперничества», Московский центр Карнеги, 15 октября 2014.

Хотя выступление Владимира Путина на Мюнхенской конференции в феврале 2007 года, где он говорил о неприемлемости однополярной модели мира и нарушении гарантий НАТО не расширяться на восток, можно считать поворотной точкой во взаимоотношениях России с Западом, война вокруг Южной Осетии стала первым подтверждением готовности Москвы применять силу для реализации этих тезисов.

Быстрая победа в Южной Осетии и Абхазии, вероятно, заложила основы для аннексии Крыма. Ястребы в Москве восприняли реакцию Запада на события 2008 года как проявление слабости, дающее им карт-бланш на дальнейшие действия. «Крым был как кусок пирога на тарелке, почему нам было его не забрать?» - сказал бывший высокопоставленный российский чиновник. Решение аннексировать Крым было, вероятно, принято с учетом многих факторов, включая непростые отношения Москвы и элит признанных ею независимых республик Южного Кавказа. Один из самых сложных моментов в этих отношениях – вопрос контроля над силовыми структурами Южной Осетии и Абхазии. Ставясь установить практически полный контроль, Москва сталкивается с некоторым сопротивлением со стороны Цхинвали и Сухуми. Возможно, включая Крым в состав федерации, российские власти хотели избежать аналогичной проблемы в значительно более крупном регионе, где базируется российский черноморский флот, т.к. в России все силовые структуры контролируются из федерального центра.

И хотя кризис 2008 года не повлек за собой санкций, отношения с США и ЕС не вернулись на прежний уровень. Даже отдельные попытки изменить ситуацию, как например, меморандум Медведева-Меркель 2010 года, предлагавшего создание Комитета Россия-ЕС по вопросам внешней политики и безопасности, первой из задач которого была попытка разрешить Приднестровский кризис, провалились.¹⁶ В 2011 году Россия не поддержала резолюцию Совета Безопасности ООН о военной интервенции в Ливии, хотя и не стала ее ветировать. Украинский кризис привел к дальнейшей поляризации. Во время начала российских бомбардировок в Сирии высокопоставленный московский дипломат заметил: «Сейчас меньше официальных контактов между США и Россией, чем когда бы то ни было в период "холодной войны"». Зато, что некоторые называют «дипломатическим успехом», Россия заплатила экономическую цену – комплекс антироссийских санкций, закрытие доступа к западным финансовым рынкам, растущие военные расходы в ущерб качеству жизни своих граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Неразрешенный конфликт в маленькой Южной Осетии и кризис в отношениях России и Запада, углубивший раскол между Россией, с одной стороны, и ЕС, и США, с другой, шестью годами позже способствовал развязыванию полномасштабной войны в Украине с почти десятью тысячами жертв. Сегодня недостаток доверия существенно оказывается на целом спектре проблем – сирийский или ливийский конфликт, энергетическая безопасность, кризис беженцев, проблема исламистской радикализации и другие. По иронии судьбы взаимодействие ЕС и России в августе 2008 года с целью прекращения боевых действий внутри и вокруг Южной Осетии выглядело самым быстрым и эффективным за многие годы, но оно же поставило крест на почти любом будущем взаимодействии в сфере экономики, политики и безопасности.

¹⁶ «Меморандум по итогам встречи Президента России Д.Медведева и Федерального канцлера Германии А.Меркель 4–5 июня 2010 года, г.Мезеберг», Kremlin.ru, 5 июня 2010 года.