

ISSN 1403-7068

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И КАВКАЗ

Журнал
социально-политических исследований



5(59)

2008

CA&CC Press®
ШВЕЦИЯ

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И КАВКАЗ

Журнал
социально-политических исследований



5(59)

2008

CA&CC Press®
ШВЕЦИЯ

ОПЫТ РАБОТЫ ОБСЕ В ЧЕЧНЕ, 1995—2003 ГОДЫ

Одд Гуннар СКАГЕСТАД

*заместитель генерального директора,
Министерство иностранных дел Норвегии, 1999—2000 годы;
посол в Организации по безопасности и сотрудничеству
в Европе (ОБСЕ) в качестве главы группы содействия в Чечне
(Осло, Норвегия)*

Деятельность Организации на местах

К 1995 году Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ранее она называлась «Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе»), постепенно вырастая из своего эмбрионального состояния (начальные инициативы периода

разрядки 1970-х годов) и настойчиво преодолевая не до конца исчезнувшие черты «холодной войны» 1980-х годов, трансформировалась в постоянно действующую международную структуру. На своем сайте ОБСЕ ныне с гордостью заявляет, что является самой большой в мире региональной организацией по безопасности, а география ее 55 государств-участников простирается от Ванкувера до Владивостока¹.

Можно сказать, что в широком аспекте ОБСЕ нацелена не только на раннее предупреждение и предотвращение конфликтов, но и на восстановление ситуации после их завершения. Кроме того, она стремится решать такие задачи, как борьба с контрабандой, контроль над вооружениями, приграничные проблемы, борьба с терроризмом, содействие процессам демократизации.

Основной инструмент достижения этих целей — работа на местах. Исходя из директив секретариата ОБСЕ в Вене и общего руководства председателя Совета, эту работу ведут разные группы, каждая из которых имеет специальный мандат, предоставляемый в соответствии с вопросами, относящимися к сфере их активности.

К моменту написания статьи (февраль 2008 г.) ОБСЕ осуществляет свою деятельность на местах в 19 точках Юго-Восточной и Восточной Европы, на Кавказе и в Центральной Азии. Среди них:

- Присутствие в Албании;
- Миссия в Боснии и Герцеговине;
- Миссия в Хорватии;
- Миссия в Сербии и Черногории;
- Миссия в Косове;
- Миссия дополнительного наблюдения в Скопле;
- Представительство в Минске;
- Миссия в Молдове;
- Координатор проектов в Украине;
- Представительство в Баку;
- Миссия в Грузии;
- Представительство в Ереване;
- Личный представитель председателя ОБСЕ по разрешению конфликтов в рамках Минской конференции;
- Центр в Астане;
- Центр в Ашхабаде;
- Центр в Бишкеке;
- Координатор проектов в Узбекистане;
- Центр ОБСЕ в Душанбе.

Девять операций ОБСЕ завершены. Это:

- Долговременная миссия в Косове, Санджаке и Воеводине;
- Контрольная миссия в Косове;
- Представительство в Объединенном комитете на радарной станции в Скрунде;

¹ См. [<http://www.osce.org/>].

- Миссия в Украине;
- Миссия в Эстонии;
- Миссия в Латвии;
- Группа содействия и мониторинга в Беларуси;
- Центр в Ташкенте;
- Группа содействия в Чечне.

Что касается Группы содействия в Чечне, которую автор этих строк возглавлял с января 1999 года по январь 2000-го, то она функционировала в 1995—2002 годах. Цель данной статьи — дать представление (с небольшой долей анализа) о попытках и возможностях участия ОБСЕ в разрешении чеченского кризиса, включая возникавшие при этом препятствия в деятельности Группы.

«Маленькая победоносная война»

Свыше 100 лет назад, в 1904 году, тогдашний министр внутренних дел России В. Плеве призывал к «маленькой победоносной войне» для предотвращения революции, что привело к хаосу русско-японской войны и восстанию 1905 года. Спустя 90 лет, в ноябре 1994 года, эту же фразу произнес Олег Лобов, секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, предполагая, что такая война в Чечне обеспечит переизбрание Бориса Ельцина на пост президента страны². 11 декабря того же года Россия начала военную кампанию с целью «восстановить конституционный порядок» в Чеченской Республике, и, хотя Б. Ельцин в конце концов был переизбран, война оказалась абсолютной катастрофой.

Чтобы любая война — большая или маленькая — стала «победоносной», победителю необходимо завоевать умы и сердца побежденных. Или, если считать, что это условие — слишком высокая планка, то добиться хотя бы минимума легитимности. Но легче сказать, чем сделать. В течение трех столетий Российская (или Советская) империя пыталась покорить Чечню и чеченцев, однако всегда с переменным успехом. Постоянные широкомасштабные попытки имперских сил (с 1818 г. в течение десятилетий генерал А. Ермолов; сталинская массовая депортация 1944 г.) уничтожить национальное самосознание чеченцев оставили неизгладимый след в их коллективной памяти. И сегодня (за неполные 10 лет) регион познал ужасы двух войн, принесших с собой смерть, нищету и огромные разрушения. В последовавших одна за другой чеченских войнах, в том числе в продолжающемся ныне вялотекущем противостоянии (можно сказать, партизанской войне), победителей нет. Мир, стабильность и нормальная жизнь эфемерны, как всегда.

Чеченский конфликт

Огромная Российская империя и маленькая Чечня, безусловно, не равные соперники. Их конфликт можно назвать асимметричным не только с учетом задействованных в

² Как сказано на стр. xii в предисловии к книге: *Gall C., De Waal Th. Chechnya — A Small Victorious War. London, 1997.*

нем сил и средств, но и с точки зрения того, как он воспринимается самими конфликтующими сторонами³.

С точки зрения чеченцев, конфликт был и остается «сопротивлением колониальному завоеванию», что включает в себя «борьбу за национальное самоопределение и защиту населения Чечни от угрозы геноцида». Чеченцы считают этот конфликт международным и стремятся к тому, чтобы таким его считали и другие.

А Россия всегда настаивала на том, что Чечня — ее внутренняя проблема и конфликт, естественно, должен быть разрешен без вмешательства извне. Так, во время войны 1994—1996 годов Кремль достаточно определенно озвучил свою точку зрения (не вызывавшую большого энтузиазма) — Россия лишь «восстанавливает конституционный порядок». Когда в 1999 году военные действия возобновились, точка зрения Москвы несколько изменилась, стала более вдохновляющей: «Россия защищает свою территориальную целостность и ведет борьбу с терроризмом».

Изменив свой подход, а это совпало с приходом к власти Владимира Путина, руководство РФ сумело склонить общественное мнение граждан страны на сторону своей жесткой линии. К тому же зарубежное общественное мнение изменилось по сравнению с тем, каким оно было во время первой войны в Чечне, в 1994—1996 годах. К лету 1999-го преимущественно сочувственное отношение к «борцам за свободу» в значительной степени испарилось, и вместо него возникли подозрительность и отвращение к «террористам». В основе этого лежали две причины:

- а) поведение самих чеченцев, включая взятие заложников и жестокие убийства;
- б) успешная политика Кремля в подаче информации и использовании новостных сюжетов (наряду с умелой дипломатией), позволившая манипулировать общественным мнением в стране и за рубежом.

Если у так называемого международного сообщества все еще оставались подозрения и опасения, связанные с действиями России в Чечне, то после террористической атаки на Соединенные Штаты 11 сентября 2001 года эти эмоции значительно утихли. В ноябре того же года газета «Интернэшнл геральд трибюн»⁴ рассказывала о новом, преобладавшем в обществе настроении следующим образом: «Президент Путин достиг заметного прогресса в своем стремлении объединить жесткую военную кампанию России в Чечне с новой войной против терроризма под руководством США. На прошлой неделе президент Джордж Буш публично выразил свое согласие с Владимиром Путиным в том, что связанные с Усамой бен Ладеном террористы сражаются с Вооруженными силами России в республике, населенной преимущественно мусульманами. Он сказал, что террористов нужно отдать под суд. С этого момента администрация Буша начала предпринимать конкретные действия в поддержку Москвы».

Участие ОБСЕ: группа содействия и ее задачи...

В ситуации, сложившейся в Чечне к середине 1990-х годов, то есть когда стало очевидным, что обе стороны не в состоянии самостоятельно разрешить существующие меж-

³ См.: Skagestad O.G. How can the International Community Contribute to Peace and Stability in and around Chechnya. В кн.: Chechnya: The International Community and Strategies for Peace and Stability / Ed. by L. Jonson, M. Esenov, Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 2000. P. 121—129.

⁴ Chechnya is Different // International Herald Tribune (перепечатано из газеты «The Washington Post»), 5 October 2001.

ду ними противоречия, возник вопрос: может ли и в какой мере содействие других стран оказать помощь в разрешении конфликта?

У несколько иллюзорного «международного сообщества» имеются разные возможности представления всего спектра мнений. Этот спектр включает позиции правительств суверенных стран, межправительственных организаций (МПО), неправительственных организаций (НПО), международных или транснациональных коммерческих структур, средств массовой информации, даже отдельных влиятельных лиц, как бы действующих от имени общественности, которая, как полагают, поддерживает данную позицию. Конечно, мы не предполагаем, что эти силы можно легко задействовать. С учетом ограниченности нашего выбора, из их числа лучше всего, по нашему мнению, цели международного сообщества могут быть достигнуты с помощью организаций типа МПО⁵.

Наибольший вклад в установление мира и стабильности в Чечне внесла Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Ниже предпринята попытка показать характер деятельности этой организации с 1995-го по 2003 год, а также дать представление о событиях и препятствиях, с которыми встречалась миссия ОБСЕ, и о том опыте, который она получила.

Несмотря на некоторое сопротивление, начавшееся в декабре 1994 года, решение о создании Группы содействия в Чечне было принято на 16-м заседании Постоянного совета ОБСЕ 11 апреля 1995 года. Совет выдал Группе содействия мандат на совместное с российскими федеральными и местными властями в соответствии с законодательством Российской Федерации решение следующих задач⁶:

- обеспечивать уважение к правам человека и основным свободам, устанавливать факты их нарушения, оказывать помощь в развитии демократических институтов и процессов, включая восстановление органов местного самоуправления, содействовать подготовке возможных новых конституционных положений, проведению выборов и их мониторингу;
- облегчать доставку в регион гуманитарной помощи, предоставляемой международными и неправительственными организациями жертвам конфликта, где бы они ни находились;
- содействовать властям Российской Федерации и международным организациям в обеспечении скорейшего возвращения беженцев и перемещенных лиц в свои дома;
- способствовать мирному разрешению кризиса и стабилизации ситуации в Чеченской Республике на основе принципа сохранения территориальной целостности Российской Федерации и в соответствии с принципами ОБСЕ;
- обеспечивать диалог и переговоры путем участия в «круглых столах» с целью прекращения огня и ликвидации источников напряжения;
- поддерживать создание механизмов, гарантирующих верховенство закона, общественную безопасность и порядок.

К работе в Грозном Группа содействия приступила 26 апреля 1995 года. Несмотря на важность и срочность других задач, включенных в обширный мандат группы (действительно весьма широкий, однако вполне гибкий), главным в ее деятельности в последующие полтора года, принимая во внимание непосредственную угрозу вооруженного

⁵ Более подробное обсуждение перспектив международного сообщества и его составляющих в чеченском конфликте см.: Skagestad O.G. Op.cit. P. 122—124.

⁶ Ср.: OSCE, Permanent Council, 16th Plenary Meeting of the Council, Journal No. 16, 11 April 1995. P. 2—3.

конфликта, стало посредничество между сторонами. Соглашение о прекращении огня было подписано 31 июля 1995 года при содействии группы ОБСЕ. Хотя его и не соблюдали, соглашение стало прецедентом для последующих переговоров, в которых Группа содействия играла активную роль в качестве посредника.

Неустанная челночная дипломатия тогдашнего главы Группы посла Тима Гулдмана подготовила почву для переговоров, которые привели к подписанию соглашения о прекращении огня 27 мая 1996 года (однако вскоре оно было нарушено), и помогла вернуть переговорный процесс на путь, который привел к подписанию Хасавюртовского соглашения (31 августа 1996 г.), что стало датой завершения вооруженного конфликта. Наряду с темой прекращения огня в Хасавюртовском соглашении шла речь о выводе всех вооруженных соединений, а также было оговорено, что «соглашение о принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой должно быть подготовлено до 31 декабря 2001 года». Также по условиям соглашения, 27 января 1997 года в Чечне состоялись президентские и парламентские выборы, практически организованные Группой содействия ОБСЕ⁷. Выборы, мониторинг которых осуществлялся примерно 200 международными наблюдателями, были объявлены ОБСЕ свободными и честными, их легитимность признала Российская Федерация.

...ВЫПОЛНЕННЫЕ ПОЛНОСТЬЮ

Почему Россия, упорно настаивающая на том, что чеченский конфликт является сугубо внутренним, разрешила вмешательство такого явного «агента» международного сообщества как ОБСЕ?

Оглядываясь в прошлое, можно предположить, что в 1995 году «окно возможностей» определялось рядом факторов, а именно:

- 1) видимые признаки отсутствия у высшего руководства Российской Федерации последовательности в выборе направления и согласованности ее военно-политической стратегии по отношению к Чечне. Оно иногда оказывалось в затруднительном положении в результате собственных действий и решений, предпринимавшихся под эксцентричным и капризным руководством Бориса Ельцина. Таким образом, сложилась ситуация, при которой Кремль предпочитал принять помощь извне, что в какой-то мере освобождало его от бремени ответственности за решения, принимавшиеся там;
- 2) Россия давно желала повышения активности ОБСЕ, что совпадало с идеями Москвы о замене НАТО на ОБСЕ в качестве главной структуры по вопросам обеспечения общеевропейской безопасности. Без сомнения, этот подход повлиял на согласие РФ принять сотрудничество ОБСЕ в разрешении данного кризиса. Чечня могла стать тестом на обоснованность продвигавшихся Кремлем предложений о расширении роли ОБСЕ.

«Окно возможностей», однако, вскоре захлопнулось. К марту 1997 года стали заметны весомые успехи работы Группы содействия ОБСЕ. На этой стадии, когда военный конфликт завершился и выборы в Чечне состоялись, обе стороны (т.е. федеральные и местные власти) считали, что главная задача Группы, как было указано в ее мандате, успеш-

⁷ Подробный отчет и анализ роли Группы содействия в качестве посредника см.: *Guldemann T. Supporting the Doves against the Hawks*. В кн.: *OSCE Yearbook 1997*. Baden-Baden: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (Ed.), 1998. P. 135—143.

но решена. Эта точка зрения подробно изложена в заявлении Российской Федерации, сделанном на заседании Постоянного совета ОБСЕ 13 марта 1997 года⁸: «Принимая во внимание существенно изменившуюся ситуацию, возникшую в связи с урегулированием в Чеченской Республике (Российская Федерация), российская сторона хочет еще раз обратить внимание на тот факт, что та часть мандата Группы содействия ОБСЕ, которая связана с посредническими усилиями по прекращению вооруженного конфликта и способствованию переговорного процесса, полностью выполнена.

Начавшийся диалог между федеральными властями и новыми руководителями Чечни, как субъекта Российской Федерации, естественно, ведется непосредственно между ними и исключает какое-либо посредничество со стороны представителей ОБСЕ.

Мы полагаем, что деятельность Группы содействия теперь будет направлена на решение других задач, указанных в мандате, более близких к обычной сфере деятельности ОБСЕ: отслеживание ситуации с соблюдением прав человека; содействие созданию демократических институтов и обеспечение возвращения беженцев и перемещенных лиц, а также координация усилий по организации гуманитарной помощи.

Российская сторона подтверждает свое желание конструктивно сотрудничать с Группой содействия ОБСЕ по решению этих проблем».

Таким образом, хотя основное содержание мандата Группы содействия не изменилось, ее задачи стали более ограниченными.

В первой половине 1997 года Группа содействия какое-то время продолжала участвовать в переговорах между федеральными и чеченскими представителями, направленными на подписание детальных соглашений по экономическим вопросам и мирным взаимоотношениям. Особую важность представляли собой два документа, подписанные в Москве 12 мая 1997 года президентами Борисом Ельциным и Асланом Масхадовым: Договор о мире и принципах взаимоотношений и Соглашение об экономическом сотрудничестве⁹.

Затем начались длительные переговоры по разрешению проблем энергоресурсов данного региона, включая транзит нефти по территории Чечни, долги ее собственной нефтяной компании, а также восстановление нефтехимического комплекса республики, в результате чего 12 июля и 9 сентября 1997 года были подписаны соответствующие соглашения. Однако большая часть этих политических и экономических документов не смогла оказать влияние на реальные процессы. Чеченский кризис оставался неразрешенным.

Согласно Хасавюртовскому соглашению, переговоры о политическом статусе Чечни возобновлялись несколько раз, однако в конце концов их приостановили из-за отсутствия прогресса, поскольку представители Чечни настаивали на предоставлении республике полной независимости. В то же время тяжелая и все более ухудшающаяся ситуация в Чечне постепенно усложняла возможность разрешить как политические, так и экономические проблемы.

⁸ Заявление Российской Федерации см.: OSCE, Permanent Council, 105th Plenary Meeting of the Council, PC Journal No. 105, 13 March 1997, Annex 3, Agenda item 7(d).

⁹ Следует отметить, что Договор как по форме, так и по содержанию соответствовал соглашениям, заключаемым по всем международным правилам между суверенными государствами. Это видно из следующего: «Высокие договаривающиеся стороны, желая положить конец их многовековому противостоянию и стремясь установить прочные, справедливые и взаимовыгодные отношения, пришли к следующему соглашению: 1. Они навсегда отказываются от применения силы или угрозы силы в решении любых споров между ними. 2. Они будут строить свои отношения на основании общепризнанных принципов и стандартов международного права...» Текст договора, а также факт подписания его двумя президентами, которые в других отношениях действовали как главы государств, легко можно интерпретировать как признание Чечни де-юре в качестве суверенного государства. Такова была, безусловно, точка зрения властей Чечни, тогда как Россия (см. ниже) вскоре полностью денонсировала договор.

Оглядываясь назад, можно отметить, что диалог между федеральными и чеченскими властями, который должен был сделать посредничество Группы содействия ОБСЕ (*выполненное полностью*) излишним, вскоре сошел на нет.

Задачи, которые еще предстояло решить

С середины 1997 года направление работы Группы содействия изменилось: вместо посредничества она занималась постконфликтной реабилитацией и решением других задач, указанных в мандате. Наряду с заявлением РФ от 13 марта 1997 года неизбежную переориентацию дальнейшей деятельности Группы определяли и другие документы, особенно договор, подписанный 12 мая 1997 года. Об этом открыто заявил тогдашний глава Группы содействия посол Рудольф Торнинг-Петерсен. В интервью агентству Интерфакс он, в частности, отметил, что ситуация в Чечне после соглашения, достигнутого между Москвой и Грозным, изменит приоритеты деятельности Группы содействия ОБСЕ, основным направлением станет гуманитарное сотрудничество в процессе мирного восстановления республики. Несмотря на попытки умалить роль Группы, у нее было еще много нерешенных задач, указанных в мандате. В заявлении РФ от 13 марта 1997 года перечислены три основных направления деятельности Группы:

- мониторинг ситуации в сфере прав человека;
- содействие созданию демократических институтов и обеспечение возвращения беженцев и перемещенных лиц;
- координация усилий, направленных на организацию гуманитарной помощи.

Вместе с тем оставалась задача создать механизмы, гарантирующие верховенство закона, общественную безопасность и порядок.

Более того, в постконфликтном процессе реабилитации было несколько особенно важных проблем, в частности разминирование, вопросы экологии, связанные с водоснабжением и очисткой. На протяжении 1997—1999 годов Группа содействия принимала участие в решении этих и других практических задач, обусловленных процессом восстановления нормальных условий жизни.

Не вдаваясь в детали, следует отметить, что мандат Группы содействия оставался достаточно широким и «гибким», связанным с еще существовавшими реальными и безотлагательными проблемами. И это делало совершенно ненужным постановку новых задач для обоснования продолжения ее деятельности. Тот факт, что другие международные организации были отстранены от участия в работе на территории Чечни и Группа ОБСЕ оказалась единственной международной структурой с представительством в Чечне, должен был резко увеличить значение, которое приобретало продолжение деятельности Группы. В то же время нельзя не отметить, что процессы, происходившие в 1997—1999 годах в Чечне, значительно усложняли практическую работу Группы содействия.

Отсутствие условий безопасности. Эвакуация

С 1997 года возможности работы Группы все больше определялись безопасностью окружающей среды. В течение многих лет Чечня была территорией высокого риска,

особенно для иностранцев, лишенных защиты, которую самим чеченцам обеспечивали такие местные традиции, как система кланов и кровная месть. Помимо криминальных захватов заложников постоянную угрозу представляли политически мотивированные террористические акты: убийство в Новых Атагах шести сотрудников Красного Креста (декабрь 1996 г.) и нападение на трех британцев и одного жителя Новой Зеландии (октябрь 1998 г.), чьи отрубленные головы нашли 8 декабря 1998 года.

В 1998 году условия безопасности в Чечне ухудшились до такой степени, что Группе содействия становилось все труднее решать свои задачи на должном уровне, в то же время обеспечивая безопасность собственного персонала. На фоне все ухудшающейся социально-экономической обстановки преступность достигла невероятных размеров. Политическая нестабильность соседствовала с религиозным фанатизмом, организованной преступностью и повсеместным неподчинением закону, что проявлялось во все более частых вспышках насилия, покушениях на убийство и других актах терроризма. В частности, резко участились случаи захвата заложников и похищения людей с целью выкупа, это явление распространилось и на соседние регионы. Заложников содержали в ужасных условиях, использовали в качестве рабов, криминальные группы часто продавали их друг другу, рассматривая как источник дохода (этим также занимались связанные с властью структуры и их вооруженные группы). Иностранцы, особенно члены организаций, которые считались способными заплатить большой выкуп, стали основной мишенью для тех, кто занимался похищением людей. В связи с этим почти все международные организации покинули регион, прекратив свою деятельность или, в лучшем случае, поручив своим местным партнерам продолжать ее. Таким образом, Группа содействия ОБСЕ, оказавшаяся единственной международной организацией, представленной в Чечне, превращалась во все более уязвимую мишень для возможного нападения криминальных элементов.

Несмотря на масштабные меры безопасности, в 1998 году Группа содействия была вынуждена четыре раза эвакуировать свой штаб из Грозного в Москву. Возвращение после эвакуации, проведенной 16 декабря 1998 года по решению Главы офиса ОБСЕ¹⁰, неоднократно откладывалось по причине дальнейшего ухудшения ситуации с безопасностью. Для обеспечения непрерывности и регулярности действий Группы на месте с января по март 1999 года ее сотрудники трижды посещали Грозный¹¹.

Ситуация в начале марта того года свидетельствовала о существенном ухудшении условий безопасности, дальнейшие события подтвердили эту тенденцию, а в мае министр внутренних дел РФ предупредил всех иностранцев, которые находились или приезжали на Северный Кавказ, о том, что угроза похищения существует и никто не может гарантировать им безопасность.

Как было объявлено на заседании Постоянного совета ОБСЕ 11 марта 1999 года, режим пребывания вне Чечни, все еще считавшийся тогда временным, значительно ужесточается и любые поездки членов Группы содействия в республику запрещены. Таким

¹⁰ Когда Норвегия председательствовала в ОБСЕ в 1999 году, действующим ее председателем (по времени это совпало с периодом, когда автор данной статьи возглавлял Группу содействия) был занимавший тогда пост министра иностранных дел Норвегии Кнут Волебэк.

¹¹ Эти рабочие визиты дали возможность главе Группы содействия провести интенсивные переговоры с властями Чечни, включая президента Аслана Масхадова и его пресс-секретаря Майрбека Вацагаева, первого заместителя премьер-министра Турпала-Али Атгериева, заместителей премьер-министра Хамзата Шидаяева, Казбека Махашева, Алхазура Абдулкаримова, Ахмеда Закаева, министра иностранных дел Ахьята Идигова, министра шариатской безопасности Асламбека Арсаева и его заместителя Хазана Хациева, спикера парламента Руслана Алихаджиева, заместителя спикера Селама Бешаева, заместителя генерального прокурора Абу Арсухаева, главного муфтия Ахмат-Хаджи Кадырова, позднее назначенного российскими оккупантами «президентом» Чеченской Республики и в конце концов убитого 9 мая 2004 года, и другими. До июля 1999 года пост генерального представителя президента Чечни в Москве занимал Эдельбек Ибрагимов, которого затем заменил бывший пресс-секретарем президента А. Масхадова М. Вацагаевым.

образом, с того момента Группа содействия продолжала свою работу из Москвы, где в посольстве Норвегии был создан ее временный офис.

Предполагалось, что Группа содействия вернется в Грозный, когда руководство ОБСЕ будет уверено в том, что условия безопасности в Чечне существенно улучшились. В ожидании этих перемен Группа содействия должна была вести из Москвы мониторинг политической ситуации и положения с безопасностью в Чечне, в то же время руководя деятельностью сотрудников офиса в Грозном, инфраструктура которого была пока в рабочем состоянии¹².

События 1999 года — возобновление вооруженного конфликта

С начала 1999 года чеченская сторона неоднократно выражала желание включить третью сторону — предпочтительно ОБСЕ — в успешно возобновившийся переговорный процесс с федеральными властями. В беседах с высокопоставленными официальными лицами России Группа содействия подтверждала свою готовность участвовать в переговорах, если (и когда) стороны этого захотят¹³. Однако превалирующая точка зрения, высказываемая Москвой, оставалась негативной — в подтверждение позиции, изложенной в ее заявлении от 13 марта 1997 года, о том, что часть мандата группы содействия, связанная с посредническими функциями, выполнена полностью, и дальнейшего участия третьей стороны в возобновившемся диалоге России с Чечней не предусмотрено.

Каковы бы ни были перспективы возобновления посреднической роли Группы содействия, они были сведены на нет событиями, имевшими место во второй половине 1999 года: сначала ситуация обострилась в связи с вторжением (7 августа) в Дагестан военизированных групп чеченцев под руководством печально известных командиров Шамиля Басаева и Хаттаба. Затем (3 сентября) возобновились интенсивные российские авиаудары по территории Чечни, а после 22 сентября начали бомбить и Грозный. 30 сентября вторглись и основные силы федеральных войск, что ознаменовало начало военной кампании, которая до сих пор ждет своего разумного завершения.

В конце 1999 года функции Группы содействия были сведены к абсолютному минимуму. После того как в 1997 году ее «классическая» роль посредника была прекращена,

¹² Более полный отчет о работе Группы содействия в 1999 году см.: *Skagestad O.G. Keeping Hope Alive — Experiences of the OSCE Assistance Group to Chechnya*. В кн.: *OSCE Yearbook 1999*. Baden-Baden: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (Ed.), 1999. P. 211—223. Более детальное описание и анализ деятельности приведены в периодических отчетах: *Reports to the OSCE Permanent Council submitted by the Head of the Assistance Group, notably viz. Doc. PC.FR/7/99, OSCE Secretariat (Vienna), 11 March 1999; Doc. PC.FR/18/99, OSCE Secretariat (Vienna), 24 June 1999; и Doc. PC.FR/30/99, OSCE Secretariat (Vienna), 21 October 1999.*

¹³ Эти беседы проходили на встречах Группы содействия с представителями российских федеральных властей: в Министерстве иностранных дел (с заместителем министра Евгением Гусаровым и директором департамента Владимиром Чижовым), с министром внутренних дел Сергеем Степашиным (позже премьер-министром), министром по вопросам национальностей Рамазаном Абдулатиповым, директором ФСБ и секретарем Совета безопасности Российской Федерации Владимиром Путиным (позже сменившим С. Степашина в должности премьер-министра, а затем Бориса Ельцина в качестве президента), заместителем секретаря Совета Безопасности Вячеславом Михайловым (который сменил Р. Абдулатипова на посту министра по вопросам национальностей), депутатами Думы Владимиром Зориным и Михаилом Гутцериным, представителем президента РФ в Чечне Валентином Власовым, представителем правительства РФ в Чечне Георгием Куриным, бывшим секретарем Совета Безопасности РФ и основным переговорщиком Иваном Рыбкиным и другими. Кроме того, Группа поддерживала регулярные контакты с оказывавшим ей необходимую поддержку в регионе президентом Республики Ингушетии Русланом Аушевым.

по различным причинам участие Группы в гуманитарном сотрудничестве и в сфере защиты прав человека существенно сократилось. Из-за возобновившихся военных действий оставшиеся на месте сотрудники Группы вынуждены были эвакуироваться в соседнюю Ингушетию, все проекты гуманитарной помощи приостановили. С августа 1999 года Группа содействия подвергалась все возрастающей критике со стороны властей РФ из-за ее докладов, в которых отмечались нарушения прав человека российской стороной. В них также сообщалось о призывах руководства Чечни к международному сообществу о помощи. В конце сентября Россия выразила протест, утверждая, что Группа содействия в своих докладах превышает полномочия, указанные в ее мандате. В ответ на критику российских властей, что свидетельствовало о последовательном сужении смысла мандата Группы содействия, она сократила до минимума мониторинг нарушений прав человека в ходе военной операции в Чечне и информацию о них. Несмотря на это, отношения с Министерством иностранных дел Российской Федерации продолжали ухудшаться, что подтверждалось в ряде статей в московской прессе, в которых якобы со ссылкой на источники в МИД критиковалась работа Группы содействия.

В то же время российские власти постепенно изменили свою позицию, утверждая, что подписанные ранее документы — Хасавюртовское соглашение 1996 года и Российско-Чеченский договор о мире от 12 мая 1997 года — не действуют, и отказались от признания итогов президентских и парламентских выборов в Чечне, проведенных при поддержке ОБСЕ в январе 1997 года.

18—19 ноября 1999 года в Стамбуле состоялся саммит ОБСЕ, на котором прозвучал призыв к политическому урегулированию в Чечне и была принята Хартия европейской безопасности. До этого саммита ОБСЕ (как и другие организации международного сообщества) не решалась открыто критиковать Кремль за ситуацию в Чечне. Однако неминуемая гуманитарная катастрофа, к которой привело возобновление военных действий, вызвавших появление более 200 тыс. беженцев, оказавшихся в Ингушетии в совершенно ужасных условиях, не позволяла игнорировать сложившееся положение. Хотя саммит подтвердил мандат Группы содействия ОБСЕ в Чечне и обеспечил реализацию визита председателя Организации на Северный Кавказ в декабре 1999 года, российские власти продолжали утверждать, что политическая роль ОБСЕ или ее Группы содействия в разрешении конфликта не предусматривается. Возвратившись с Кавказа, действующий председатель ОБСЕ предложил программу разрешения конфликта, состоящую из четырех пунктов:

- немедленное прекращение огня в Грозном и вокруг него;
- начало диалога между сторонами с участием ОБСЕ;
- проведение региональной конференции с участием президентов Дагестана, Ингушетии, Северной Осетии, представителей Российской Федерации и Чечни;
- расширение международного гуманитарного содействия региону и улучшение координации этой деятельности.

Однако Россия отвергла эту инициативу. Фактически саммит в Стамбуле подтвердил ее широко известную позицию, что любое вмешательство ОБСЕ в проблемы, связанные с Чечней, нежелательно. Оглядываясь назад, можно также отметить, что саммит подтвердил существенный сдвиг в отношении России к Организации.

Так, по словам тогдашнего министра иностранных дел РФ Игоря Иванова, саммит ознаменовал резкое изменение представлений России о роли ОБСЕ — от структуры, выражающей коллективные намерения всей Европы, до Организации, которая служит Западу инструментом для «насильственной демократизации»¹⁴.

¹⁴ См. [http://wikipedia.org/wiki/Organization_for_Security_and_Co-operation_in_Europe#endnote_ivanov].

Восстановление работы Группы содействия на месте и ее окончательное прекращение

Ситуация, сложившаяся к концу 1999 года, казалось, требовала возвращения Группы содействия на Северный Кавказ. В то время, когда предполагалось, что Группа работает на месте, она в действительности бездействовала в Москве, более чем в полутора тысячах километров от места ее назначения, не имея ясных перспектив на возвращение. Кроме практических и материально-технических препятствий для выполнения задач, указанных в мандате, поле ее деятельности существенно сократили ограничения, налагаемыми принимающей стороной. Необходимо было ответить на следующие вопросы: каковы перспективы возобновления отвечающей ситуации и имеющей смысл деятельности Группы содействия? Как она все-таки может оказывать влияние на ситуацию? В чем состоит фактическая или потенциальная польза от ее деятельности? В чем смысл продолжения ее существования? Почему бы не прекратить ее работу, сократив ущерб, и переключить внимание ОБСЕ на более многообещающие проблемы?

У автора этой статьи сомнений на сей счет не возникало. Когда в январе 2000 года истек срок моего пребывания в качестве главы Группы содействия, я считал, что даже в таких самых неблагоприятных условиях долговременная польза от работы Группы перевешивает кратковременные трудности и что это оправдывает ее существование. Отдавая должное поддержке, которую Группа получала с разных сторон, нельзя не отметить, что общая точка зрения состояла в рассмотрении Группы как символа присутствия ОБСЕ, скромной надежды в удручающей общей ситуации. Хотя восстановление нормальных мирных условий в этом полном конфликтов и страданий регионе казалось менее вероятным, чем когда бы то ни было, еще более важным было сохранение даже самой малой надежды.

Таким же было отношение Постоянного совета ОБСЕ и Австрии, страны, которой предстояло занять пост следующего Председателя ОБСЕ.

В 2000—2001 годах был предпринят ряд попыток возвращения в Чечню Группы содействия и возобновления ее работы в соответствии с мандатом. Подходящее место было выбрано в селении Знаменское в северо-западной части республики, на территории, которая (в отличие от остальной части Чечни) считалась находящейся под полным контролем федеральных сил. Однако в целях обеспечения условий для возвращения Группы необходимо было решить две основные проблемы¹⁵. Во-первых, российские власти должны были гарантировать безопасность Группы и защиту ее сотрудников. Во-вторых, в соглашении, аналогичном заключаемому ОБСЕ с государствами, в которых находятся ее миссии, следовало четко прописать статус Группы, особенно иммунитет и безопасность ее членов. Однако возобновление работы Группы содействия на месте откладывалось из-за нежелания либо неспособности Москвы создать необходимые условия безопасности. В заявлении, направленном Постоянному совету ОБСЕ 2 ноября 2000 года, представитель Соединенных Штатов при ОБСЕ приветствовал сообщение о том, что ее секретариат и правительство России были в двух шагах от заключения соглашения по вопросам безопасности. В этом заявлении, в котором чувствовалось некоторое нетерпение и разочарование тем, как раньше вели себя власти РФ в этом вопросе, США еще раз отмечали: «Мы ожидаем, что после достижения этих договоренностей будет открыт путь для незамедлительного возвращения и длительного пребывания Группы содействия ОБСЕ на террито-

¹⁵ Ср.: The OSCE Annual Report 2000 on OSCE Activities. P. 29—31.

рии Чечни в целях осуществления ее деятельности на основании мандата 1995 года. Мы приветствуем стремление российского правительства реализовать эту задачу. Мы обращаем внимание на распоряжение премьер-министра М. Касьянова, в котором ведомствам предлагается облегчить возвращение Группы содействия, и верим, что она теперь вернется в Чечню, а также, что мы получим ее доклады раньше, чем произойдет встреча на уровне министров. Насколько нам известно, Миссия Совета Европы работает в Знаменском на постоянной основе, и мы надеемся, что ситуация в сфере безопасности позволит Группе содействия ОБСЕ расположиться там же.

Как и наши коллеги из ЕС, мы можем упомянуть другие ситуации, когда обещали немедленно вернуть миссию ОБСЕ, иногда эти обещания давались лично министру, как это было в апреле этого года. Однако наши надежды не сбылись, а обещания по тем или иным причинам не выполняли. Мы рассчитываем, что теперь обещания не вызовут подобного разочарования».

После интенсивных переговоров с Москвой 13 июня 2001 года был подписан Меморандум о взаимопонимании с Министерством юстиции РФ, гарантировавший безопасность офиса Группы содействия в Знаменском, где 15 июня председатель ОБСЕ открыл офис Группы и подчеркнул необходимость полного осуществления ее деятельности, указанной в мандате, одобренном в апреле 1995 года Постоянным советом ОБСЕ.

Прибыв в Знаменское, Группа основное внимание уделяла мониторингу ситуации в сфере прав человека и доставке гуманитарной помощи жертвам кризиса¹⁶. Однако ее мандат, утвержденный в 1995 году как бессрочный, в 2001 году был заменен новым, и с того времени его необходимо было возобновлять ежегодно.

Как и прежде, в 2002 году Группа содействия оставалась единственной присутствующей в Чечне международной организацией¹⁷. Однако мандат на 2003 год продлен не был, и в конце 2002-го Группа прекратила свое существование. В письме министра иностранных дел России И. Иванова председателю ОБСЕ, датированном 18 января 2003 года, министр пытался разъяснить обстоятельства, связанные с техническими причинами прекращения деятельности Группы содействия ОБСЕ в Чечне и точку зрения России. «Наша позиция, — писал он, — была максимально прозрачной и ясной с самого начала: приспособить задачи Группы к ситуации в Чечне, которая значительно изменилась со времени определения ее мандата в 1995 году. Несмотря на наши предложения, представленные еще в ноябре 2002 года и создававшие Группе содействия возможности продолжения ее деятельности в 2003 году, к сожалению, консенсуса достичь не удалось. В итоге, то, что произошло, — не наш выбор.

Согласно существующим процедурам, с 1 января 2003 года Группа работает в режиме технического прекращения своей деятельности, который продлится до 21 марта сего года. Мы намерены оказывать полное содействие секретариату ОБСЕ и председательствующему в том, чтобы этот процесс прошел без осложнений.

В то же время, как мы неоднократно отмечали, это не означает, что мы автоматически прерываем наше сотрудничество с ОБСЕ в том, что касается проблем Чечни».

В своем письме И. Иванов еще раз отметил, что Россия передала Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) подробную информацию о подготовке к референдуму по Конституции Чечни и выборам в руководящие органы республики всех уровней. Выражая надежду на то, что БДИПЧ будет в состоянии ока-

¹⁶ Более полный обзор задач, которые Группа решала после ее возвращения в Чечню, см.: Annual Report 2001 on OSCE Activities. P. 36—38.

¹⁷ Подробный отчет о деятельности Группы содействия в 2002 году см.: Annual Report 2002 on OSCE Activities. P. 36—38.

зять квалифицированную помощь в проведении и мониторинге этих мероприятий, министр заканчивает письмо следующими словами: «Как показывает опыт, для выполнения этих задач нет никакой необходимости в постоянном присутствии на месте миссии ОБСЕ».

Что впереди?

Возвращаясь к ситуации с прекращением деятельности Группы содействия ОБСЕ в Чечне, легче сделать выводы на основании опыта прошлого, чем предсказать перспективы.

Хотя в мандате Группы содействия это прямо не указывалось, но основным мотивом продолжения ее работы в Чечне была политическая составляющая. Само присутствие ОБСЕ доказывало, что Чечня не забыта «недоброжелательным международным сообществом». Для республики Группа служила важным каналом связей с внешним миром. Для самой ОБСЕ Группа содействия, даже в период ее длительного пребывания в Москве, играла роль независимого наблюдателя, анализировала и оценивала политическое развитие ситуации, экономическое положение, условия жизни людей и обо всем сообщала в Организацию. Именно благодаря Группе содействия ОБСЕ постоянно оставалась в курсе всех процессов, происходивших в Чечне.

В начале статьи мы задали вопрос: может ли, и если да, то каким способом, ОБСЕ в качестве «агента международного сообщества» внести свой вклад в окончательное урегулирование конфликта в Чечне, принести в регион мир и стабильность? Такие вопросы могут в какой-то мере содержать желаемое, принимаемое за действительное: хотя ОБСЕ фактически является международной организацией, наиболее пригодной к решению названных проблем, видны и присущие ей ограничения. Ведь ОБСЕ — структура, действующая на основе консенсуса, поэтому она может быть эффективной лишь настолько, насколько государства-участники хотят видеть ее таковой. В условиях, когда влиятельное государство-участник является одной из сторон конфликта и настаивает на том, что конфликт — его внутренняя проблема, невозможно достичь успеха.

Если смотреть на конфликт в Чечне с позиций сегодняшнего дня (в связи с прекращением существования Группы содействия), то вряд ли в обозримой перспективе возникнет ситуация (как это было в 1995 г.), при которой Россия решит обратиться за помощью к ОБСЕ, чтобы найти выход из сложившейся тупиковой ситуации (хотя это в ее собственных интересах).

Всегда и везде признавали, что данный конфликт нельзя преодолеть исключительно военными средствами: необходимо найти политическое решение. С точки зрения властей РФ, конституционный референдум 2003 года и последующие выборы, приведшие к власти режим Кадырова, и были таким решением. Однако убийство 9 мая 2004 года самого А. Кадырова показало, что неустойчивая ситуация сохраняется и по-прежнему нет политического решения (даже при минимальной его легитимности). Дальнейшее развитие событий, были ли это состоявшиеся 30 августа 2004 года выборы приемника Кадырова — Алу Алханова или убийство (8 марта 2005 г.) последнего законно избранного президента Аслана Масхадова, не внесли существенных изменений в общую картину конфликта. Москва в какой-то мере постепенно передала политическую власть в Чечне группе бывших сепаратистов, которые управляют территорией от имени России, но только под частичным контролем Москвы.

Таким образом, конфликт принял характер гражданской войны — одни чеченцы против других чеченцев. В то же время тысячи федеральных военнослужащих (совершая зверства и неся потери) остаются в республике. Изменит ли существенно обстановку приход 5 апреля 2007 года к власти вместо Алу Алханова Рамзана Кадырова, сына покойно-

го Ахмата-Хаджи Кадырова — известного лидера бандформирований и «сильной руки», еще предстоит узнать. Пока его режим, поддерживаемый Москвой, еще не смог избавиться от обвинений в жестокости и нарушениях прав человека, а также обеспечить безопасное возвращение сотен тысяч беженцев¹⁸. Убийство 7 октября 2006 года журналистки Анны Политковской напомнило миру об особой опасности (и особом мужестве, которое требуется при этом), с которой сопряжена передача информации о злоупотреблениях властей и жестокости в отношении мирного населения Чечни — и улучшений в этом не видно.

Оставляя в стороне вопрос о легитимности нынешних политических институтов в Чечне, следует признать, что для достижения всеобъемлющего политического решения необходимо приложить огромные усилия. Очевидна настоятельная потребность — удовлетворить гуманитарные нужды населения, предоставить беженцам и перемещенным лицам возможность безопасного возвращения в те места, где сохранились их жилища, восстановить инфраструктуру, но самое сложное — преодолеть недоверие людей, вызванное военными действиями, сопровождавшимися смертями и разрушениями. Затянувшаяся война на истощение, включая серию убийств лидеров сепаратистов — как политиков, «полевых командиров», так и отъявленных террористов¹⁹, — вряд ли внесет вклад в улучшение ситуации. Поэтому ожидать быстрого и легкого решения не следует.

Хотя в ближайшее время всеобъемлющее политическое решение не просматривается, многое, вероятно, можно сделать, чтобы несколько улучшить ситуацию. Если положение с безопасностью станет терпимым, международные неправительственные организации, обеспечивающие гуманитарную помощь и соблюдение прав человека, решатся работать в регионе. Оказанием помощи НПО и занималась в последний год своего существования Группа содействия ОБСЕ. На это могут быть направлены и усилия других структур Организации. Но и без фактического присутствия в регионе она должна быть готовой предложить свои добрые услуги, если (и когда) наступит момент, более благоприятный для выполнения задач, аналогичных указанным в мандате Группы содействия ОБСЕ.

¹⁸ Другие наблюдатели не столь снисходительно оценивают мрачные стороны характера Рамзана Кадырова и его режима, нежели автор данной статьи.

¹⁹ Кроме президентов А. Масхадова и А.-Х. Кадырова примерами могут служить их предшественник З. Яндарбиев (президент в 1996—1997 гг., убит 13 февраля 2004 г.), бывший вице-президент В. Арсанов (убит 15 мая 2005 г.), «полевые командиры» А. Бараев (убит 25 июня 2001 г.), М. Бараев (убит 26 октября 2002 г.), С. Радуев (убит 14 декабря 2002 г.), Р. Гелаев (убит 28 февраля 2004 г.), А. Сайдулаев (убит 17 июня 2006 г.) и Ш. Басаев (ответственный за многочисленные печально известные террористические акты, убит 10 июля 2006 года).