

Рефорум

СВОБОДА ОТ ЗАВИСИМЫХ

Как урегулировать проблему территорий со спорным статусом в составе и под протекторатом России



РЕФОРУМ

2021

Содержание

Введение	3
Откуда взялись спорные территории?	7
Абхазия	7
Южная Осетия	7
Приднестровье	8
Крым	9
«Народные республики» Донбасса	9
Нагорный Карабах	10
Правила отношений	11
Когда весь мир против...	14
Что предлагается?	16
И что всё-таки делать?	21

Введение

Фактическому и юридическому прекращению существования Союза Советских Социалистических Республик в этом году исполнится 30 лет. Срок на фоне резко ускорившихся событий конца XX – начала XXI века немалый. Тем не менее политическое наследие этого государства всё ещё остаётся весьма актуальным. И проявляется оно не только в архитектуре наших городов, ментальных практиках и возродившемся в России политическом стиле. Но и в спровоцированных Советским Союзом и неразрешённых до сих пор национально-территориальных конфликтах, приведших к возникновению в европейской части бывшего СССР ряда государственных (а скорее квазигосударственных) образований со спорным и неурегулированным статусом.

На первый взгляд объявление таких конфликтов советским наследием может показаться спорным: армяно-азербайджанские или грузино-осетинские территориальные споры взрывались вооружённым противостоянием ещё до возникновения СССР, а призывы к отделению Донецкой и Луганской областей от Украины мало-мальски серьёзно звучали лишь спустя почти полтора десятилетия государственной независимости страны. Тем не менее давние противоречия сохранили и нарастили свою актуальность вследствие непродуманной (или же, напротив, иезуитски тонко выверенной) национальной политики Советского Союза, а

новые конфликты стали возможны на почве рудиментов советского мышления и ностальгии по «старым добрым временам».

Территориями со спорным статусом или, более коротко, спорными территориями мы будем называть в этом докладе те политические образования в международно признанных границах того или иного постсоветского государства, которые в нарушение действовавших законов фактически вышли из подчинения соответствующего государства, провозгласили свой новый статус и получили его официальное признание или практическую поддержку со стороны другой страны (небольшой группы стран). Надо ли говорить, что основной (или единственной) страной, обеспечивающей фактическую, а в ряде случаев и дипломатическую поддержку сепаратистских спорных территорий, является Российская Федерация? Роль других государств в оказании такой поддержки, как правило, пренебрежимо мала (исключение составляет кейс Нагорного Карабаха).

Хотя формально описать сюжет возникновения любой спорной территории можно одними и теми же словами – «элиты некой административно выделенной единицы страны при поддержке значительной части населения заявляют о выходе этой единицы из состава государства под защиту сильного соседа», – реальные обстоятельства появления каждой из них и дальнейшее развитие ситуации, как правило, уникальны и требуют отдельного рассмотрения.

Попробуем, однако, разделить все постсоветские спорные территории на несколько типов – по совокупности обстоятельств их возникновения и дальнейшей судьбе вплоть до сегодняшнего дня.

К первому типу можно отнести Республику Крым (украинское название – Автономная Республика Крым) и город Севастополь. Здесь в советские и постсоветские годы не фиксировались острые межэтнические конфликты (если не относить к таковым депортацию крымскотатарского народа в 1944 году), сепаратистские и пророссийские настроения были заметны, однако не помешали территории вместе с другими регионами Украинской ССР перейти в состав независимой Украины и со временем значительно ослабились. Изменение статуса территории произошло стремительно (потребовалось менее месяца) фактически в результате военно-политической спецоперации России и завершилось включением Крыма и Севастополя в состав РФ в качестве субъектов Федерации.

Следует отметить некоторую искусственность административного выделения Севастополя из Крыма – что в составе Украины, что при включении в РФ. В Украине принято объяснять особый статус Севастополя компромиссом с Россией в середине 1990-х, который позволил совместить присутствие на территории страны базы Черноморского флота РФ с принципом военного нейтралитета, заложенным в конституции Украины 1996 года. Принятие же Севастополя в состав РФ в качестве отдельного субъекта федерации непубличные российские источники связывают с категорической позицией Алексея Чалого – так называемого «народного мэра» города и лидера пророссийских севастопольцев в 2014 году. В любом случае в логике данного доклада Крым рассматривается как единая спорная территория без выделения «города федерального значения».

В список спорных территорий второго типа войдут грузинские автономии Абхазия и Южная Осетия. Здесь межэтнические конфликты имеют давнюю историю, точно прорывались наружу сквозь толстое покрывало «дружбы народов» советских времён и резко обострились в период горбачёвской перестройки. В 1990 году Абхазская АССР и Юго-Осетинская автономная область объявили себя полноценными республиками в составе СССР – вероятно, с подачи союзного

руководства, стремившегося ограничить стремление Грузии к независимости. Таким образом, к моменту распада Советского Союза обе автономии уже не вполне признавали власть Тбилиси. Между осетинами и грузинами в течение 1991–92 гг. происходили вооружённые столкновения, а в 1992–93 гг. грузины вели полноценную войну с абхазами.

В результате Абхазия и Южная Осетия фактически вышли из состава Грузии, а их основным экономическим и политическим партнёром стала Россия. Жителям автономий массово предоставлялось российское гражданство. После попытки Тбилиси вернуть Южную Осетию силовым путём и ввода российских войск в Грузию в 2008 году Москва признала государственную независимость обеих территорий. Говорить об идентичности политических процессов на этих двух спорных территориях нельзя – например, в Южной Осетии популярна идея вхождения в состав РФ (не реализована лишь из-за негативной позиции Кремля), а Абхазия к такому уровню «интеграции» не стремится. Тем не менее схожесть политической судьбы позволяет отнести их к одному типу.

Третий тип – ставшие «спорными» относительно недавно так называемые Донецкая и Луганская народные республики (ДНР и ЛНР). В Украине их принято называть в соответствии с формальным статусом – отдельными районами Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО). Здесь, как и в Крыму, не было межэтнических конфликтов, идея выхода из состава Украины (для вхождения в Россию) считалась уделом политических маргиналов, но была резко актуализирована весной 2014 года в ходе реализации (в целом провалившегося) проекта «Новороссия». В отличие от Крыма, Россия не принимает ДНР и ЛНР в свой состав – напротив, поддерживает идею их реинтеграции в Украину, но на особых условиях, неприемлемых для Киева. При этом РФ предоставляет жителям ОРДЛО гражданство, признаёт паспорта и автомобильные номера ДНР и ЛНР и т.д. Хотя внутренняя ситуация в самопровозглашённых республиках несколько различается, практически все политические и управленческие решения принимаются в Москве, поэтому ОРДЛО в большинстве ситуаций можно рассматривать как единую спорную территорию.

События в Приднестровье 1990–92 гг. также не были результатом межэтнического конфликта, хотя они и разделили Молдову на румыноязычную и русскоязычную части. Здесь сепаратизм имел отчасти исторические, отчасти административно-экономические корни. Но главной причиной «отделения» региона стали различия в менталитете большинства населения по разные стороны Днестра. Правобережная Молдова больше стремилась к радикальным изменениям и независимости, а приднестровцы держались за советские реалии и опасались гипотетической интеграции с Румынией.

Приднестровская молдавская республика (ПМР), как и упомянутые выше спорные территории, пользуется политической и экономической поддержкой Москвы. Несмотря на отсутствие общей границы с РФ, в регионе на постоянной основе присутствуют российские войска, участвовавшие в боевых действиях против силовых структур Молдовы в 1992 году. При этом ПМР отличается от ДНР/ЛНР тем, что возникла в ходе распада СССР в результате внутренних молдавских политических процессов и все эти годы пользовалась значительной самостоятельностью при решении вопросов собственного устройства. От Южной Осетии и Абхазии Приднестровье отличается удалённостью от российских границ, отсутствием официального признания со стороны РФ и диалогом непризнанной власти в Тирасполе с Кишинёвом (который, в частности, позволяет приднестровским предприятиям легально экспортировать свою продукцию как произведённую в Молдове). Всё это даёт основание считать Приднестровье четвёртым типом спорных территорий.

Ещё одно непризнанное государственное образование на территории бывшего Советского Союза – Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – всего несколько месяцев назад, вероятно, вообще не попало бы в этот доклад как не имеющее прямого отношения к Российской Федерации. Однако с момента завершения армяно-азербайджанской войны 2020 года обозначилась тенденция к превращению большей части Нагорного Карабаха (армянское название – Арцах), по-прежнему населённой армянами, в российский протекторат¹.

В силу недавнего возникновения тенденции и общей неустойчивости политической ситуации в Армении и Нагорном Карабахе, возможно, пока ещё преждевременно говорить о возникновении пятого типа рассматриваемых здесь спорных территорий. Тем не менее обратить внимание на этот многострадальный регион тоже придётся.

Существование спорных территорий на просторах бывшего СССР не является чем-то исключительным для современной Европы. Можно вспомнить разделённые Кипр, Ирландию, всё ещё тлеющие Балканы... Беспрецедентным стало количество территориальных споров с участием одной и той же страны. Выгодно ли России наличие нерешённых конфликтов и непризнанных государств на её границах?

С одной стороны, спорные территории в первую очередь дестабилизируют ситуацию в тех странах, от которых были отторгнуты. Вопрос восстановления территориальной целостности всегда присутствует в общественном дискурсе этих стран, периодически порождая политические кризисы, волнения и досрочные отставки, которые нетрудно спровоцировать извне. Всегда востребованы радикальные политические силы, обвиняющие в измене более умеренных политиков. Если же добавить к этому сложности, возникающие у стран с неурегулированными территориальными спорами в процессах интеграции в европейские структуры и – особенно – в НАТО, можно констатировать, что метод ослабления соседей через поддержку отделившихся от них политических образований представляется вполне эффективным.

Вот только верно ли устоявшееся в российском политическом мейнстриме мнение, что ближайшие соседи (за редким исключением) по определению враждебны и их ослабление – достойная цель государственной политики? Или же здесь перепутаны причина и следствие, а на самом деле враждебность соседей проистекает из ощущения ими угрозы со стороны более мощной державы (особенно если эта угроза уже реализовывалась и привела к утрате части территории)?

В случае России недоверие и склонность к агрессии в отношении соседних стран во мно-

1 Протекторат – форма межгосударственных отношений, при которой одно государство (территория) находится под защитой другого государства. Протекторатом также называется защищаемая территория. При её этом суверенитет частично делегируется протектору (защитнику).

гом объясняются ресентиментом: многие россияне воспринимают как унижение то, что недавние советские республики не только не желают ностальгировать по былой единой стране, но и отказываются воспринимать РФ в качестве старшего брата, демонстрируя собственные геополитические приоритеты. А как точно заметил Фрэнсис Фукуяма, «эмоциональное воздействие, которое способна оказать на общество униженная группа, добивающаяся восстановления чести и достоинства, может быть гораздо сильнее влияния людей, просто преследующих экономическую выгоду»². В то же время соображения выгоды, причём не только экономической, приводят к мысли, что гораздо лучше жить в окружении дружественных соседей, особенно в ситуации наличия значительного потенциала использования так называемой «мягкой силы»³. Тем не менее Россия с мазохистской последовательностью лишает себя такой возможности.

Итак, поддержание напряжённости во взаимоотношениях с окружающими странами ослабляет их, но бумерангом ударяет и по самой России, направляя её ресурсы не на достижение синергии для созидания, а в прямо противоположную сторону. Европейский союз, например, несмотря на все претензии к брюссельской бюрократии и возникающие внутренние идеологические противоречия, объединяет потенциал различных стран для технологического и гуманитарного развития. Россия же движется как бы против течения времени, изолируя и консервируя себя в представлениях то ли середины XX, то ли конца XIX века.

Фактором самоизоляции становится риторика «осаждённой крепости», сопровождающая поддержание жизнеспособности спорных терри-

торий. А его действие усиливает фактор изоляции извне в виде санкций, исключения из различных совместных проектов, сокращения и упрощения форм межгосударственного сотрудничества. Таким образом, престиж и позиции РФ в целом, её компаний, научных институтов и отдельных граждан как надёжных и в принципе приемлемых партнёров неуклонно ослабляются, закрепляя и без того значительное отставание от ведущих стран мира. Чужаецкая по форме бравада о самодостаточности России или обещание теснейшего партнёрства с «великим восточным соседом» частично годятся лишь для внутреннего употребления, да и то вызывают у всё большего числа россиян закономерную тревогу.

В то же время логика конфронтации с Западом (в составе которого ситуативно может оказаться, например, даже Турция) стимулирует Кремль уделять всё больше внимания такому инструменту глобального противостояния, как поддержка спорных территорий. Именно этим, возможно, объясняется интерес РФ к созданию протектората в Нагорном Карабахе, хотя до сих пор Москва старалась избегать детального погружения в тамошнюю ситуацию, ограничиваясь наращиванием силового и экономического влияния в Армении. В случае продолжения конфронтационного курса вероятно обострение ситуации вокруг большинства спорных территорий, «повышение статуса» Приднестровья с точки зрения официальной Москвы, попытки расширить территорию, контролируемую ДНР/ЛНР; не исключено и возникновение новых спорных территорий. Разумеется, все подобные крайне нежелательные сценарии в случае их реализации приведут лишь к углублению тупика, в котором оказалась Россия, и к увеличению издержек выхода из этого тупика.

2 Фрэнсис Фукуяма. «Идентичность. Стремление к признанию и политика неприятия»: Киев, «Альпіна паблішер», 2020.

3 «Мягкая сила» – это способность [страны] добиваться желаемого на основе добровольного участия союзников, а не с помощью принуждения или подачек. Термин ввёл американский политолог Дж. Най. Джозеф Най-мл. «"Мягкая сила" и американо-европейские отношения». Свободная мысль–XXI, 2004, №10.

Откуда взялись спорные территории?

Абхазия

Не углубляясь в историю территориальных противоречий соседних народов дальше XX века, следует упомянуть попытку Абхазии отделиться от Грузии и присоединиться к так называемой Горской республике (в составе Чечни, Дагестана, Кабарды, Адыгеи) в 1918 году. Эта попытка была подавлена силами Грузинской демократической республики, которая, в свою очередь, пала под ударами большевиков в 1921-м. Ещё до формального создания СССР Абхазия и Грузия заключили между собой союзный договор, однако в 1931 году Абхазия стала автономной республикой в составе Грузинской ССР. Напряжённость между грузинами и абхазами сохранялась все советские годы, тем временем демографическая ситуация складывалась не в пользу последних. По данным переписи населения 1989 года, грузины составляли около 46% населения республики, абхазы – около 18% (армяне – 15%, русские – 14%)⁴.

В 1992 году споры о статусе республики привели к вооружённому конфликту между грузинским (поддержанным Тбилиси) и абхазским (поддержанным северокавказскими отрядами и – негласно – Москвой) населением, переросшему в полноценную войну. Невзирая на своё непосредственное участие в войне, РФ взяла на себя функцию миротворца. В результате подписанное мирное соглашение после вывода большинства грузинских частей и всей тяжёлой техники было нарушено абхазской стороной, одержавшей таким образом победу. Российские войска остались на территории республики в качестве миротворческих.

Формально Москва не признавала независимость Абхазии и даже присоединилась в 1996 году к совместным санкциям стран СНГ – запре-

ту на осуществление торгово-экономических, финансовых, транспортных и иных связей с Абхазией по государственной линии. Финансирование непризнанной республики шло тогда через внебюджетные фонды, в частности, зарегистрированные в Краснодарском крае. При этом жителям территории массово предоставлялось российское гражданство – по некоторым оценкам, уже к 2006 г. паспорта РФ получили более 80% населения Абхазии⁵. После российско-грузинских вооружённых столкновений (августовской войны) 2008 г. за Южную Осетию состоялось признание Россией независимости Абхазии.

Южная Осетия

Здесь ситуация развивалась по схожему с абхазским сценарию, начиная с осетино-грузинских столкновений 1918–20 гг., когда в Южной Осетии произошло три крупных антиправительственных восстания под лозунгами установления советской власти и присоединения региона к РСФСР. В составе Грузинской ССР Южная Осетия имела более низкий, чем Абхазия, статус автономной области, но в 1990 году провозгласила себя Юго-Осетинской Советской демократической республикой в составе СССР⁶. В отличие от Абхазии, осетинское население вдвое превосходило по численности грузинское. Вооружённые столкновения происходили в 1991–92 гг. и в основном завершились подписанием Дагомьских соглашений, где посредником выступила Россия.

Южная Осетия также не получала официального признания со стороны РФ до 2008 г., однако к концу июля 2002 года процент российских граждан в республике превышал 60%⁷,

4 «Демоскоп Weekly. Справочник статистических показателей» (http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/resp_nac_89.php?reg=65).

5 «Живущие неопределённостью». Доклад Human Rights Watch, 15.07.2011 (<https://www.hrw.org/ru/report/2011/07/15/256227>).

6 Решение Юго-Осетинского областного Совета народных депутатов от 20.09.1990 о преобразовании Юго-Осетинской автономной области. «Советская Осетия» № 180, 22.09.1990.

7 «По последним данным, большая часть населения Южной Осетии имеет российское гражданство». ОРТ, 19.07.2002 .

к 2006 году они составляли 80% населения⁸. После прихода к власти в Грузии Михаила Саакашвили на фоне ужесточения внешней политики РФ стороны последовательно двигались к военному конфликту. Открытому вступлению в войну российских войск предшествовали несколько недель взаимных перестрелок и обвинений между грузинскими и осетинскими силами. В ночь на 8 августа 2008 года грузинские войска атаковали столицу Южной Осетии Цхинвали, при этом под обстрел попали российские миротворцы. По некоторым данным, дополнительные силы РФ перебрасывались в Южную Осетию ещё накануне, по официальной российской версии – лишь после начала грузинского наступления. Боевые действия завершились 12 августа победой российских войск, а уже 26 августа Москва признала независимость Южной Осетии и Абхазии.

В европейских экспертных кругах распространено мнение, которое чётко сформулировал молдавский дипломат Нику Попеску: «Парадокс состоит в том, что до августа 2008 г. Абхазия и Южная Осетия были непризнанными, но фактически независимыми государствами; после августа 2008 г. они стали частично признанными, но фактически независимыми больше считаться не могут. Если сепаратистские войны в 1992–1993 гг. были их “войнами за независимость”, то война августа 2008 г. становится войной, положившей конец их, пускай даже ограниченной, “фактической независимости”. В войне 2008 г. победила Россия, а не сепаратистские образования. И Абхазия, и Южная Осетия быстро превращаются из “фактически независимых государств” в “фактически регионы России”»⁹.

Приднестровье

Основная часть нынешней ПМР с 1924 года составляла основу Молдавской автономной советской социалистической республики, входившей в Украинскую ССР. Административно подчиняться Кишинёву она стала лишь с момента создания Молдавской ССР в 1940 году, после отторжения Советским Союзом у

Румынии территории Бессарабии. При этом левый берег Днестра оставался намного более развитым в промышленном отношении, чем остальная республика, причём директора многих предприятий решали свои вопросы напрямую в Москве, минуя уровень республиканского руководства.

Приднестровская производственно-административная номенклатура не желала терять свои привилегии и фактически возглавила консервативное народное движение за независимость от Кишинёва и сохранение прежних реалий, набравшее силу в 1989 году. В регионе не было доминирующей этнической группы: молдаване составляли около 40%, украинцы – 28%, русские – 25%¹⁰. Не имея общей границы с Россией, Приднестровье сначала ориентировалось на возвращение в качестве автономии в состав Украины, однако после середины 1991 года такой вариант перестал рассматриваться.

В первой половине 1992-го российские военные оказали прямую помощь приднестровским вооружённым формированиям в боевых столкновениях с молдавской полицией и армией – и остались на территории региона в качестве «Оперативной группы» с миротворческим функционалом. На Стамбульском совещании ОБСЕ в 1999 году РФ подтвердила свои обязательства вывести оружие и весь личный состав с территории ПМР до конца 2002 года¹¹, но российские войска по-прежнему находятся на территории региона. Летом 2018 года Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную резолюцию о выводе российских миротворцев из Приднестровья, однако в МИД РФ данное решение было названо провокационным.

В 2006-м в ПМР прошёл референдум, в ходе которого, согласно объявленным итогам, за присоединение к России проголосовали 97,2% избирателей. После включения в состав РФ Крыма в марте 2014 года Верховный совет Приднестровья попросил российскую Госдуму разработать закон, который позволил бы принять в РФ и эту непризнанную республику, однако данная инициатива не нашла поддержки в Москве.

8 «Механизм обрусения». «Коммерсантъ Власть» №37, 22.09.2008.

9 Н. Попеску «Конец “фактически независимых государств”», EU Observer.com, 14 июля 2009. См. также <http://www.inosmi.ru/untitled/20090714/250693.html>.

10 «Демоскоп Weekly» (<http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0591/demoscope591.pdf>).

11 Стамбульский документ | ОБСЕ (<https://www.osce.org/ru/mc/39573>).

Крым

События, связанные с присоединением Крыма к России, произошли относительно недавно и не нуждаются в подробных напоминаниях. После победы в Украине Революции достоинства и отстранения от власти президента Виктора Януковича 27 февраля 2014 года вооружённые люди в камуфляже и без знаков отличия (оказавшиеся российскими спецназовцами) захватили здания парламента и кабинета министров Автономной Республики Крым. В тот же день началось блокирование Вооружёнными силами РФ воинских частей и военных объектов Украины в Крыму.

В захваченном здании Верховного Совета Крыма состоялось внеочередное заседание парламента автономии, на котором с многочисленными нарушениями норм действовавшего законодательства был заменён руководитель республики и назначен на 25 мая референдум о статусе Крыма в составе Украины. В течение последующей недели сроки референдума дважды переносились, а формулировки вопросов принципиально поменялись. В итоге «референдум» состоялся уже 16 марта без какой-либо законодательной базы, достоверных списков избирателей, возможности соревновательной агитации, независимого наблюдения и других признаков всенародного волеизъявления. А вынесенный на голосование вопрос предполагал уже «воссоединение» Крыма с РФ¹².

«Народные республики» Донбасса

О причинах противостояния в восточных регионах Украины после победы Революции достоинства написано немало и с разных точек зрения. Дискуссия продолжается до сих пор. Очевидно, что обострение ситуации в Донецкой и Луганской областях весной 2014 года было вызвано целым комплексом обстоятельств: вакуумом власти после бегства Януковича; поведением местных элит, нагнетавших истерию в страхе утратить влияние в регионе; активизацией «общественных организаций», спонсируемых из Москвы; нерешительностью Киева; дискредитацией силовых структур после событий на Майдане и, главное, утратой государством монополии на насилие.

Однако даже местные активисты, организовавшие в Луганске и Донецке «Майдан наоборот», в массе своей совершенно не готовы были брать в руки оружие и требовать присоединения к РФ. Начало войне положили вооружённые группы, прибывшие из России, в частности самая знаменитая из них под командованием Игоря Стрелкова (Гиркина).

ДНР была провозглашена неким загадочным «Народным советом представителей административно-территориальных образований Донецкой области» 7 апреля 2014 года. О создании ЛНР и во всеобщие объявили на митинге 28 апреля, в котором даже не принимал участия объявленный за неделю до того «народным губернатором» Валерий Болотов. Окончательно легитимизировать создание новых образований, по замыслу сепаратистов, должны были «референдумы», состоявшиеся 11 мая 2014 года, уже после начала боевых действий, на отдельных избирательных участках некоторых населённых пунктов. «Бюллетени» изготавливались на принтере и размножались на ксероксе в произвольном количестве и безо всяких степеней защиты¹³. И если некоторые исследователи ещё пытаются установить «истинные» результаты волеизъявления в Крыму,

12 Подробнее проследить детали и хронологию событий можно по книгам: Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Шве́ц. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laugus, 2018, Тарас Березовец. «Аннексия: остров Крым». Киев: Брайт Стар Паблицинг, 2015 и множеству других источников.

13 Здесь также использованы сведения из книги Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Шве́ц. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laugus, 2018.

то для Донецкой и Луганской областей сделать это в принципе не представляется возможным.

Нагорный Карабах

Подобно упомянутым выше грузинским автономиям, Нагорный Карабах стал ареной боевых действий в 1918–20 гг. В 1923 году из населённой преимущественно армянами части Нагорного Карабаха была образована Автономная область Нагорного Карабаха (с 1936 г. – Нагорно-Карабахская автономная область (НКАО)) в составе советского Азербайджана. Вне НКАО остались населённые преимущественно азербайджанцами части Нагорного Карабаха, а также северная часть с преимущественно армянским населением (Шаумяновский район Азербайджанской ССР).

По данным переписи населения 1989 года, армянское население НКАО составляло около 145 тысяч человек (76,4%), азербайджанское – около 40 тысяч (22,4%)¹⁴. В начале 1988 года облсовет НКАО обратился к руководству СССР, Армянской и Азербайджанской ССР с просьбой о включении автономной области в состав Армении. Азербайджан и центр ответили отказом, тем не менее спустя некоторое время Совет министров Армянской ССР включил территорию НКАО в план социально-экономического развития республики. В это время в Армении, Азербайджане, Нагорном Карабахе уже происходили межэтнические столкновения, множились беженцы. В 1989 году Москва ввела в НКАО прямое управление. Силы МВД и Министерства обороны СССР пытались наводить порядок, однако в итоге их ролью остались недовольны и армяне, и азербайджанцы.

Ещё до окончательного распада СССР между Азербайджаном и Арменией с Нагорным Карабахом начались полноценные боевые действия. Война завершилась в 1994 году. По её итогам под контролем армянских сил осталось 85% заявленной территории Нагорно-Карабахской Республики (НКР), которая включала помимо прежней НКАО ещё несколько районов с преимущественно армянским населением. Кроме того, армяне создали вокруг НКР «зону безопасности» из семи азербайджанских районов (пять вошли в неё полностью, два – частично).

«Зона безопасности» не заселялась армянами, но оставалась под контролем их вооружённых формирований до 2020 года. Ни одно государство официально не признало НКР, даже Армения, которая в то же время была теснейшим образом с ней связана (около 20 лет подряд высшие государственные посты в Армении, начиная с президентского, занимали представители карабахских кланов).

Некоторые воинские части и отдельные военнослужащие советской, а затем и российской армии участвовали в войне на разных её этапах с обеих сторон, однако после распада Советского Союза Москва не поддерживала явным образом ни армян, ни азербайджанцев и участвовала лишь в международных многосторонних переговорах о прекращении огня и урегулировании. В дальнейшем РФ старалась поддерживать хорошие отношения и с Азербайджаном, и с Арменией – в частности, поставляла обеим странам оружие. Постепенно Армения, находящаяся в крайне невыгодном географическом положении и нуждающаяся в сильном союзнике, всё больше попадала под влияние Москвы. Российские компании взяли под контроль наиболее значимые отрасли экономики, в стране была сформирована разветвлённая инфраструктура российских силовых органов.

Полномасштабная попытка Азербайджана вернуть под контроль Нагорный Карабах стала возможна после прихода к власти в Ереване на волне народных протестов Никола Пашиняна, имеющего репутацию прозападного политика, и последовавшего некоторого охлаждения отношений между Арменией и РФ. В результате достаточно короткой, но интенсивной второй карабахской войны в сентябре-ноябре 2020 года Азербайджан возвратил себе всю «зону безопасности» и часть территории собственно НКР, включая стратегически и символически важный для обеих сторон город Шуша (армянское название – Шуши).

Стороной подписанного мирного соглашения стала Россия. В оставшуюся под контролем армянской администрации часть НКР введены почти две тысячи российских миротворцев, развернувшихся вдоль линии соприкосновения сторон и так называемого Лачинского коридора,

14 «Демоскоп Weekly. Справочник статистических показателей» (http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/resp_nac_89.php?reg=71).

по которому проходит единственная теперь дорога между Нагорным Карабахом и Арменией через территорию, возвращённую Азербайджану. По данным ТАСС, основу российского контингента составили подразделения 15-ой отдельной мотострелковой бригады¹⁵. По словам военнослужащих этой бригады, в 2008 году её подразделения участвовали в войне с Грузией; некоторые солдаты и офицеры 15-ой ОМСБР

были награждены медалями «За возвращение Крыма»¹⁶. По данным некоторых украинских источников, военнослужащие бригады «отметились» и в боевых действиях на Донбассе¹⁷.

Армения фактически отстраняется от обеспечения безопасности армянского населения Нагорного Карабаха – эта роль переходит к Российской Федерации.

Правила отношений

Наиболее чётко с правовой точки зрения выстроены отношения РФ с Крымом, поскольку Республика Крым и город федерального значения Севастополь являются в соответствии с Конституцией РФ субъектами Российской Федерации. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов был подписан 18 марта 2014 года с целью юридического оформления присоединения Крыма к России.

Ряд российских и зарубежных юристов высказывали сомнения по поводу соблюдения предусмотренных законодательством процедур при подписании и ратификации этого договора. Наиболее полно и подробно описала нарушения известный конституционалист Елена Лукьянова, оценившая деятельность Конституционного Суда в этой связи¹⁸.

В 2014 году Республика Крым и Севастополь составили отдельный Крымский федеральный округ, а после упразднения его в 2016-м вошли в состав Южного федерального округа. Губернатор Севастополя избирается прямым

голосованием жителей города, глава Республики Крым избирается депутатами Государственного Совета региона. Около двух третей своих годовых бюджетов Крым и Севастополь получают из федерального бюджета РФ в виде дотаций, субсидий и субвенций¹⁹. Правовые отношения крымских субъектов федерации с центром приблизительно соответствуют отношениям обычных российских регионов.

После признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии в 2008 году отношения Москвы с этими территориями формально строятся на международно-договорной основе.

Базовым документом, регламентирующим российско-абхазские отношения, является сегодня договор между Республикой Абхазия и Российской Федерацией о союзничестве и стратегическом партнёрстве от 24 ноября 2014 года²⁰. Документ предусматривает создание общей оборонной инфраструктуры, единого таможенного и экономического пространства. В ноябре 2020 года утверждена программа формирования общего социального и экономического пространства между РФ и РА²¹. Кроме того, действуют

15 «Россия направила в Нагорный Карабах почти 2 тыс. миротворцев». ТАСС, 10.11.2020 (<https://tass.ru/armiya-i-opk/9956043>).

16 «Медаль за вежливость». «Красная звезда», 13.03.2015 (<http://archive.redstar.ru/index.php/advice/item/22357-medal-za-vezhlivost>).

17 См., например, InformNapalm https://informnapalm.org/db/russian-aggression/#lang=ua&page=m_unit&fid=90600.

18 Елена Лукьянова. «#Крымнаш». Москва: Кучково поле, 2015.

19 Анастасия Напалкова, Георгий Неяскин, Андрей Захаров. «Как спустя пять лет Россия и Крым переживают последствия аннексии. Графики». BBC News | Русская служба, 18.03.2019 (<https://www.bbc.com/russian/features-47576483>).

20 Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнёрстве. Сайт президента России, 24.11.2014 (<http://www.kremlin.ru/supplement/4783>).

21 Программа формирования общего социального и экономического пространства между Российской Федерацией и Республикой Абхазия. Сайт президента Абхазии, 24.11.2020 (<http://presidentofabkhazia.org/upload/iblock/dc5/programma-1.pdf>).

двусторонние «секторальные» соглашения – например, об объединённой российской военной базе на территории Республики Абхазия²².

По той же схеме формализованы и отношения с Южной Осетией. Нынешний базовый документ – договор о союзничестве и интеграции между РФ и РЮО²³.

При этом реальная самостоятельность данных образований существенно ограничена. С одной стороны – тотальной финансовой зависимостью от РФ: в середине 2010-х уровень российской бюджетной поддержки составлял более 90% для Южной Осетии и более 70% для Абхазии – выше, чем у соседних северокавказских регионов России²⁴. С другой – соображениями военной безопасности, гарантом которой выступает РФ. Именно собственные силовые структуры воспринимаются в республиках как символ суверенитета: это первые институты, появившиеся после провозглашения независимости в начале 1990-х. Однако Москва фактически постепенно подчиняет местных силовиков себе, выстраивая ситуацию, аналогичную той, что есть в российских регионах. Неудивительно и грубое вмешательство Кремля в достаточно конкурентную политическую жизнь на данных территориях (впрочем, взять под полный контроль электоральные процессы в небольших по численности населения республиках Москве до сих пор не удаётся).

Приднестровская молдавская республика, не будучи признанной Россией, не имеет межгосударственных договоров с РФ и получает поддержку Москвы в рамках различных специальных схем. С 2006 года в Москве функционирует региональная общественная организация «Центр сотрудничества «Приднестровье»», выполняющая функции официального представительства ПМР. Заключены договоры о сотрудничестве Приднестровья с рядом регионов России. На

территории ПМР, как уже отмечалось выше, находятся российские войска. В своё время контроль России над Приднестровьем был юридически признан Европейским судом по правам человека²⁵.

Финансовая поддержка региона осуществляется, в частности, через принадлежащую «Интер РАО» Молдавскую ГРЭС. Электростанция находится в Приднестровье, поставляет электроэнергию в Молдову и рассчитывается за использованный газ с предприятием «Тирасполь-Трансгаз». Это предприятие накапливает выручку на так называемом специальном газовом счёте и перечисляет её непосредственно в бюджет сепаратистского региона в виде займов. За 2007–2016 гг. Приднестровье получило «газовую субсидию» в 6 млрд. долларов, из которых 1,3 млрд. долларов были конвертированы в бюджетные средства. Таким образом самопровозглашённые власти региона покрыли 35,3% общих бюджетных расходов за соответствующий десятилетний период, а размер «газовой субсидии» составил 48% ВВП Приднестровья за тот же период²⁶.

Самое интересное, что «Газпром» не берёт денег за поставленное топливо с приднестровских субъектов, оформляя стоимость газа как долг молдавской стороны.

Несмотря на колоссальную зависимость от России в сферах экономики, безопасности, внешних контактов, Приднестровье проявляет относительно высокую самостоятельность во внутренней политике. Достаточно сказать, что по итогам большинства местных президентских избирательных кампаний, прошедших на территории с момента распада СССР, победы одерживали кандидаты, не вполне угодные (или совсем негодные) Москве на соответствующий момент.

Демонстрирует регион определённую субъектность и во взаимоотношениях с

22 Соглашение об объединённой российской военной базе на территории Республики Абхазия, Бюллетень международных договоров, август 2010, №8.

23 Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции. Сайт президента России, 18.03.2015 (<http://kremlin.ru/supplement/4819>).

24 Варвара Пахоменко. «Что делать с Южной Осетией и Абхазией», Ведомости, 28.10.2015 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/10/29/614743-cto-delat-yuzhnoi-osetiei-abhaziei>).

25 «CASE OF ILAȘCU AND OTHERS v. MOLDOVA AND RUSSIA (Application № 48787/99)», Европейский суд по правам человека (сайт), 8.04.2004 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>).

26 IDIS Viitorul, Energy and politics: the price for impunity in Moldova, апрель 2017 г. (<https://bit.ly/2Nss3Yh>).

Молдовой. Хотя позиции Кишинёва и Тирасполя в отношении статуса Приднестровья по-прежнему очень далеки, благодаря диалогу удалось достичь многих совместных решений, облегчающих жизнь простым людям с обеих берегов Днестра и позволяющих работать бизнесу. Многие приднестровцы свободно (если не учитывать карантинных ограничений) перемещаются по Европе с молдавскими паспортами, приднестровские предприятия экспортируют свою продукцию, через территорию региона осуществляется практически беспрепятственный транзит между Украиной и Молдовой.

Самопровозглашённые Донецкая и Луганская народные республики также не получили официального признания со стороны России. Ситуация внутри этих политических образований и их взаимодействие с РФ, пожалуй, наименее прозрачны по сравнению со всеми рассматриваемыми спорными территориями. Формализованные договоры отсутствуют – существуют лишь односторонние российские акты: о предоставлении гражданства местным жителям, о «временном признании документов», выдаваемых властями этих регионов, и т.д. Москва заявляет, что постоянно направляет в «народные республики» гуманитарную помощь, за счёт российских средств регулярно выплачиваются небольшие суммы донбасским пенсионерам. В остальном же контакты Москвы с Донецком и Луганском курируются спецслужбами (и потому практически не публичны) и, по данным многочисленных источников, имеют ярко выраженную криминальную составляющую.

Журналисты (в том числе российские) предпринимали неоднократные попытки расследовать происхождение и движение финансовых потоков в ОРДЛО начиная с 2015 года²⁷, однако экономическая основа функционирования этих территорий и объём собственно российских дотаций, направляемых на поддержание «республик», по-прежнему не вполне очевидны.

О какой-либо субъектности ДНР и ЛНР говорить вообще не приходится. При дефиците достоверной информации с территории на основании отдельных «утечек» и журналистских данных

можно сделать вывод, что местные «элиты» полностью контролируются российскими «кураторами», а чрезмерная самостоятельность карается лишением должности или свободы (если не упоминать случаи гибели наиболее влиятельных и независимых лидеров донбасских сепаратистов).

В установлении каких-либо официальных отношений с Нагорно-Карабахской Республикой для Москвы до недавнего времени не было никакого смысла. Интересы не признанной никем НКР на международном уровне фактически представляла Армения. Через неё же шли торговые и финансовые потоки спорной территории. Всё изменилось к ноябрю 2020-го, когда армянские силы потерпели военное поражение: казалось, от полного разгрома и потери всей территории Арцаха их спасло только вмешательство России.

В ночь на 10 ноября лидеры Армении, Азербайджана и России сообщили о достижении соглашения о прекращении огня. Армянская сторона была вынуждена не только передать под контроль Баку значительные территории, но и вывести из оставшейся части НКР воинские подразделения и отряды, состоящие из жителей Армении. На линии разделения сторон эти формирования заменили российские военнослужащие. Военные РФ контролируют упомянутый выше Лачинский коридор, а после строительства вместо него новой дороги – в обход города Лачина – переместятся туда. На пограничную службу ФСБ России возлагается контроль над безопасным транспортным сообщением между западными районами Азербайджана и Нахичеванской Автономной Республикой – азербайджанским эксклавом, отделённым от остальной страны территорией Армении.

Заменив в Арцахе Армению в традиционно приоритетной здесь сфере внешней безопасности, Россия начинает экспансию в регион и в экономической сфере. По итогам переговоров Владимира Путина, Ильхама Алиева и Никола Пашиняна в Москве 11 января 2021 года российский лидер заявил, что они договорились сформировать рабочую группу из вице-премьеров трёх правительств, которые должны будут разработать пошаговую программу

27 Иван Голунов, Александр Артемьев. «Расследование РБК: на чьи деньги живёт Донбасс», РБК, 15.06.2015 (<https://www.rbc.ru/investigation/politics/15/06/2015/5579b4b99a7947b063440210>).

развития инфраструктуры и экономики Карабаха²⁸. «Реализация достигнутых в Москве договорённостей может изменить экономический образ и облик региона, а экономические новшества могут привести к ещё более надёжным гарантиям безопасности»²⁹, – невесело прокомментировал итоги переговоров премьер-министр Армении, чьи позиции внутри страны после военного поражения и вынужденной реализации тяжёлых для армян соглашений существенно ослабли.

Некоторые журналисты, побывавшие в последние месяцы в Нагорном Карабахе, свидетельствуют, что многие местные жители разочарованы неспособностью Еревана их защитить, зато испытывают благодарность к пришедшей на помощь Москве. Не исключено, что в регионе формируется «новая лояльность»: не к этнически родственной Армении, а к сильной и относительно богатой России.

Когда весь мир против...

Некоторые из обсуждаемых спорных территорий не признаны в своём самопровозглашённом статусе ни одним государством-членом ООН. Вхождение Крыма в состав России и независимость Абхазии и Южной Осетии получили признание нескольких государств, однако их перечень выглядит скорее курьёзно.

Крым официально признан российской территорией Афганистаном, Венесуэлой, Кубой, Никарагуа, Сирией, Суданом и КНДР (Северной Кореей). Ещё скромнее список стран, признавших независимость Абхазии и Южной Осетии. Это всё те же Никарагуа, Венесуэла и Сирия, а также островная Республика Науру. В 2011 году оба политических образования признали также острова Тувалу, а Абхазию – ещё и республика Вануату, однако впоследствии два этих карликовых государства отозвали своё признание.

Разумеется, все признания стали возможными только после объявления соответствующей позиции России. Кроме того, за рубежом возникали подозрения, что поддержка независимости грузинских автономий со стороны

островных государств была просто-напросто куплена Москвой. Министр иностранных дел Австралии Кевин Радд на встрече со своим российским коллегой Сергеем Лавровым в 2012 году высказал опасения, что объявленное предоставление финансовой помощи Вануату, Науру и Тувалу со стороны России имеет место «в обмен на дипломатическую поддержку её инициатив»³⁰. Следует также отметить, что спорные территории охотно признают друг друга.

Зато наиболее представительные международные организации и демократические страны выступают категорически против перекройки границ в Европе. В особенности это касается ситуации с Крымом. Ещё 27 марта 2014 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о территориальной целостности Украины³¹. Из 193 государств-членов ООН 100 высказались за, 11 – против, 58 стран воздержались и 24 страны не голосовали. В дальнейшем подобные резолюции принимались ещё несколько раз. И хотя число государств, поддерживающих резолюции, от голосования к голосованию несколько снижается, они остаются в значительном большинстве.

28 Илья Барабанов. «Первая встреча лидеров Азербайджана и Армении после войны в Карабахе: без рукопожатий, но с мирными планами», BBC News | Русская служба, 11.01.2021 (<https://www.bbc.com/russian/news-55620532>).

29 Артем Филипенко, Владислав Гордеев. «Путин, Алиев и Пашинян приняли заявление о Карабахе», РБК, 11.01.2021 (<https://www.rbc.ru/politics/11/01/2021/5ffc676f9a794718f2c0e3c6>).

30 «Австралия просит Россию помогать островам бескорыстно». BBC News | Русская служба, 1.02.201 (https://www.bbc.com/russian/international/2012/02/120201_lavrov_australia_fiji).

31 «Backing Ukraine's territorial integrity, UN Assembly declares Crimea referendum invalid», UN News, 27.03.2014 (https://news.un.org/en/story/2014/03/464812-backing-ukraines-territorial-integrity-un-assembly-declares-crimea-referendum#_UzVTgKh_tCM).

Аналогичной позиции с 2014-го последовательно придерживаются европейские структуры: Евросоюз и Европарламент, парламентские ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы, Комитет министров Совета Европы и пр. Так, в 2020 году верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности Жозеп Боррель заявил, что «Европейский Союз остается непоколебимым в своей приверженности суверенитету и территориальной целостности Украины», а действия России «остаются прямым вызовом для международной безопасности, с тяжёлыми последствиями для международного правопорядка, защищающего территориальную целостность, единство и суверенитет всех государств»³².

Солидарны с европейцами и США. «Сегодня Соединённые Штаты, как и с самого начала этого конфликта, продолжают поддерживать Украину и её союзников и партнёров. В эту мрачную годовщину мы вновь подтверждаем простую истину: Крым – это Украина. Соединённые Штаты не признают и никогда не признают предполагаемую аннексию полуострова Россией, и мы будем выступать вместе с Украиной против агрессивных действий России», – заявил президент Джо Байден 26 февраля 2021 года по случаю Дня сопротивления оккупации Крыма и Севастополя, который отмечается в Украине³³.

Многие российские чиновники, юридические лица, силовики и бизнесмены находятся под регулярно продлеваемыми и расширяемыми санкциями десятков государств, введенными в связи с присоединением региона к РФ. Правда, в последние годы Россия дала много поводов для санкций, поэтому санкционные списки пересекаются и «наползают» друг на друга. Страдают и простые крымчане – в частности, российские заграничные паспорта, выданные в Крыму и Севастополе, не признаются во многих странах.

Специфические санкции против России в связи с признанием независимости Абхазии и Южной Осетии не вводились. Дипломатические

последствия для РФ ограничились временной – до осени 2009 года – заморозкой отношений с ЕС и НАТО. Термин «аннексия» в отношении фактического отторжения этих территорий от Грузии на Западе официально не применяется, но часто используется в экспертной среде. «Южная Осетия фактически превратилась в российский регион с российской валютой, паспортами и политической системой»³⁴, – такой вывод ВВС в отношении двух признанных Москвой республик разделяют и большинство западных медиа.

Кроме того, российская сторона так и не выполнила важного условия плана урегулирования военного конфликта в Грузии, принятого 12 августа 2008 г. президентами России и Франции Дмитрием Медведевым и Николя Саркози (выполнял роль посредника со стороны ЕС), а затем подписанного также руководителями Грузии и мятежных автономий. Первоначально план содержал всего 6 пунктов, один из которых предполагал отвод Вооружённых Сил РФ на линию разграничения, предшествовавшую началу боевых действий. Сейчас российские военные полностью занимают территорию бывших Абхазской АССР и Юго-Осетинской АО.

Больше всего антироссийских санкций введено за поддержку ДНР и ЛНР, а фактически – за развязывание вооружённого конфликта и ведение боевых действий на территории Украины. Если все остальные обсуждаемые спорные территории (включая даже Крым) имели некие этнические или исторические основания для сепаратизма, то ситуация в Донбассе выглядит искусственно сконструированной внешней по отношению в Украине силой (т.е. Российской Федерацией). Здесь самое тяжёлое положение с соблюдением прав человека и личной безопасностью жителей, практически отсутствуют минимальные социальные стандарты. Всё это неоднократно озвучивалось международными гуманитарными организациями, а перечень санкций против руководителей ДНР/ЛНР и связанных с ними российских деятелей и компаний так широк, что его даже не имеет смысла здесь приводить.

32 Сергей Ромашенко. «Евросоюз обещает не признавать российскую аннексию Крыма», DW, 16.03.2020.

33 Цит. по «Крым – это Украина». Джо Байден заявил, что США никогда не признают присоединение Крыма к России», Meduza, 26.02.2021 (<https://meduza.io/news/2021/02/26/krym-eto-ukraina-dzho-bayden-zayavil-chto-ssha-nikogda-ne-priznayut-prisoedinenie-kryma-k-rossii>).

34 «Интеграция и деградация: как живет Южная Осетия спустя 10 лет после войны». BBC News | Русская служба, 8.08.2018 (<https://www.bbc.com/russian/features-45106205>).

Намного лояльнее относится Европа и другие страны к Приднестровской молдавской республике – сказывается и «естественность» возникновения конфликта, и определённые уровни диалога между Кишинёвом и Тирасполем. Впрочем, Россия и здесь оказывает всестороннюю поддержку сепаратистам, в том числе сохраняя в регионе свои войска, несмотря на упомянутые выше обязательства двадцатилетней давности об их выводе.

Роль РФ в урегулировании карабахского конфликта до последнего времени практически не подвергалась критике мирового сообщества, поскольку сводилась преимущественно к участию в переговорном процессе, направленном на поиск компромисса между враждующими сторонами. Даже поставка российского оружия в регион,

казалось, способствует поддержанию военного баланса сторон. В настоящее время, после предоставления Москве особых полномочий в регионе, ситуация становится менее понятной. Так, в середине марта азербайджанский президент Ильхам Алиев на встрече с делегацией ОБСЕ выразил недовольство усилением военного присутствия России и Армении у границ своей страны и даже пригрозил возможностью выхода Азербайджана из мирного соглашения³⁵.

Как бы там ни было, симпатии общественного мнения в мире в целом на стороне сепаратистских образований на пространстве бывшего СССР, хотя разница в восприятии ДНР/ЛНР с одной стороны и Приднестровья и Нагорного Карабаха – с другой весьма ощутима.

Что предлагается?

В первые годы после фактического отделения Абхазии от Грузии международные переговоры об урегулировании ситуации проходили довольно интенсивно. Поначалу встречи проходили преимущественно в Женеве, Нью-Йорке и Москве, в них участвовали наблюдатели ОБСЕ и так называемая Группа друзей генерального секретаря ООН. По всей видимости, Россия в то время была искренне заинтересована в достижении соглашения о политическом статусе Абхазии в рамках Грузии – прецедент выхода автономии из состава страны угрожал стабильности РФ. Абхазскую сторону тогда устраивала формулировка из Доклада генерального секретаря ООН от 3 мая 1994 года: «Абхазия будет являться субъектом, обладающим суверенными правами в составе союзного государства, которое будет создано в результате переговоров после урегулирования спорных вопросов. Название союзного государства будет определено сторонами в ходе дальнейших переговоров. Стороны признают территориальную целостность

союзного государства, созданного в пределах границ бывшей ГССР по состоянию на 21 декабря 1991 г.»³⁶ Грузия и Россия (!) предпочитали статус субъекта грузинской федерации или автономии в составе Грузии.

С течением времени позиция России в отношении грузино-абхазского конфликта существенно менялась, соответственно, всё менее склонной к компромиссам становилась и абхазская сторона. Пожалуй, последний на сегодня всплеск более-менее реалистичных инициатив по урегулированию пришёлся на 2008 год. Тогдашний министр иностранных дел ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер предложил так называемый «трёхэтапный» план: сначала решение проблем с безопасностью на границе и возвращение беженцев и перемещённых лиц, затем экономическая реабилитация региона с помощью грузинских инвестиций, а уже потом определение политического статуса Абхазии. План подвергся критике с обеих сторон, однако стимулировал дальнейшую дискуссию.

35 «Ильхам Алиев пригрозил Армении и России разорвать договор о мире». DISCOVER24, 20.03.2021 (https://discover24.ru/2021/03/ilham-aliev-prigrozil-armenii-i-rossii-razorvat-dogovor-o-mire/?utm_source=smi2). Первоисточник: издание Sohu (Вьетнам).

36 Доклад «Соглашение о неприменении силы как важный фактор в урегулировании грузино-абхазского конфликта». Гл. 2, Б. Бутрос-Гали, 3.05.1994.

Практически одновременно Тбилиси в лице замминистра иностранных дел Грузии Григола Вашадзе представил Москве пакет мер, предполагающий фактический раздел Абхазии на зоны влияния – обширную российскую и небольшую грузинскую – при формальном восстановлении суверенитета Грузии во всей республике. По информации газеты «Коммерсантъ», разделительную линию предлагалось провести по реке Кодори, и основная часть территории региона севернее этой реки должна была остаться под контролем абхазских властей и без возвращения грузинских беженцев. Грузия даже соглашалась на присутствие российских войск севернее Кодори³⁷.

Многочасовые обсуждения с первыми лицами российского государства заставляли думать, что Москва отнеслась к грузинскому плану весьма серьёзно. Так ли это было в действительности, сказать трудно, ведь последовавший уже через полтора месяца российско-грузинский вооружённый конфликт и признание независимости Абхазии перечеркнули все и без того довольно скромные достижения полутора десятков лет переговорного процесса.

С тех пор консультации о будущем региона проходили на двух площадках – в Женеве и Праге, – однако характеризовались практически нулевой эффективностью. По мнению президента Грузии Саломе Зурабишвили, чтобы сдвинуть переговоры с места, необходимо создать новый формат переговоров с Россией по оккупированным Москвой грузинским территориям, который был бы похож на «нормандский формат» переговоров о Донбассе, т.е. включал бы западных союзников Грузии³⁸.

В отношении урегулирования статуса Южной Осетии после событий 2008 года так и не появилось значимых инициатив. Непосредственные переговоры между представителями грузинской и осетинской сторон проходят, однако на них годами обсуждают требование Цхинвали убрать

грузинский блокпост в районе села Цнелис (Уиста) и обращение Тбилиси об освобождении осужденных за пересечение разделительной линии (государственной границы, по версии осетин).

В ходе агитационной кампании по выборам президента Грузии в 2013 году команда кандидата Нино Бурджанадзе продвигала концепцию совместного с Россией управления спорными территориями по принципу кондоминиума, однако эта идея выглядела достаточно утопичной.

В 2018-м Тбилиси утвердил односторонний план мирной реинтеграции автономий под названием «Шаг к лучшему будущему». В нём три ключевых направления действий. Первое – расширение и упрощение торговли вдоль линий разграничения. Второе – предоставление дополнительных возможностей жителям Абхазии и Южной Осетии получать образование как в Грузии, так и за её пределами. Третье – создание механизма, упрощающего доступ жителей автономий к преимуществам, которыми граждане Грузии стали пользоваться в результате сближения с ЕС (безвизовые поездки, возможность свободной торговли и т.д.)³⁹. С гуманитарной точки зрения все эти меры безусловно заслуживают одобрения, а вот их потенциальная эффективность – дополнительного анализа.

Появлению внятных концепций по урегулированию проблемы Крыма препятствует жёсткая позиция России: Крым вошёл в состав РФ навсегда, обсуждать здесь нечего. Комментируя высказывание Владимира Зеленского, который осенью 2020-го допустил возможность заключения мирного договора с РФ, касающегося Донбасса и Крыма, пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков заявил: «Главное – урегулировать проблему Донбасса, проблемы Крыма не существует, и она не может существовать в рамках отношений России с какими-то странами»⁴⁰. Ранее сам Владимир Путин неоднократно утверждал,

37 Александр Габуев. «Выгода из тупика», «Коммерсантъ» №109, 27.06.2008.

38 Павел Калашник. «Грузия хочет собственный “нормандский формат” переговоров с РФ по Абхазии и Осетии», Hromadske, 26.12.2019 (<https://hromadske.ua/ru/posts/gruziya-hochet-sobstvennyj-normandskij-format-peregovorov-s-rf-po-abhazii-i-osetii>).

39 Н. Іщенко (Гумба), І. Попов, П. Щелін та ін. «Конфлікти, що змінили світ». Харків: «Фоліо», 2020

40 «Песков: проблемы Крыма не существует, РФ готова помогать в решении проблемы Донбасса», Интерфакс Россия, 12.10.2020 (<https://www.interfax-russia.ru/rossiya-i-mir/peskov-problemy-kryma-ne-sushchestvuet-rf-gotova-pomogat-v-reshenii-problemy-donbassa>).

что для России вопрос Крыма «закрыт».

Часть российской оппозиции предлагала провести в Крыму новый, прозрачный референдум, который и определил бы судьбу полуострова. «Отправной точкой для решения крымского вопроса должен являться нормальный честный референдум, проведённый под международным контролем с участием и России, и Украины с равными возможностями для продолжительной агитации», – заявлял в 2016 году Алексей Навальный⁴¹. Подобную точку зрения демонстрировали представители партии «Яблоко» и другие оппозиционеры.

Если верить словам министра иностранных дел РФ Сергея Лаврова, на повторном референдуме, но в соответствии с нормами международного права, настаивал в 2014 году и тогдашний госсекретарь США Джон Керри⁴². Российское руководство отвергает возможность проведения такого плебисцита даже теоретически, поскольку «это будет являться нарушением Основного закона Российской Федерации»⁴³. Не видят оснований для проведения крымского референдума и в Украине.

Депутат Верховной Рады Украины предыдущего созыва Андрей Артеменко в начале 2017 года предложил мирные инициативы по Крыму экс-советнику президента США Майклу Флинну за неделю до отставки последнего. По сообщению *New York Times*, план Артеменко предполагал среди прочего проведение референдума о сдаче Крыма России в аренду на 50–100 лет в обмен на вывод российских войск с Донбасса. Впоследствии депутат утверждал, что речь шла лишь об аренде отдельных инфраструктурных объектов, а не всей территории полуострова. «Основой мирного урегулирования на полуострове может быть экспертная идея. Например, двойной суверенитет или международная администрация на

переходный период. Это позволит восстановить в Крыму суверенитет Украины, а не потерять его окончательно»⁴⁴, – пояснял Артеменко. Как бы там ни было, план украинское общество и государство восприняли в штыки, по сути он не обсуждался.

Практически все предложения в отношении будущего ОРДЛО базируются на пресловутых Минских соглашениях. Так обычно называют комплекс мер, предусмотренных протоколами, подписанными в Минске 5 сентября 2014 и 12 февраля 2015 года. Под соглашениями поставили свои подписи представители Украины, России, ОБСЕ и даже ДНР и ЛНР.

Почти сразу стало понятно, что сформулированные в условиях цейтнота соглашения допускают многочисленные разночтения. В первую очередь в отношении порядка реализации этих соглашений: после каких шагов оппонентов та или иная сторона обязана делать следующий шаг навстречу. Так, российская сторона настаивает на скорейшем проведении в ОРДЛО местных выборов, а украинская считает выборы невозможными до «вывода всех иностранных вооружённых формирований, военной техники, а также наёмников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ и разоружения всех незаконных групп»⁴⁵ (пункт 10 Минских соглашений) и «восстановления полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта»⁴⁶ (пункт 9).

В 2017-м руководители Украины и России заговорили о международной миротворческой операции на Донбассе, однако разошлись в определении её формата. Пётр Порошенко предлагал разместить миротворческий контингент ООН на всей территории ОРДЛО, включая участок российско-украинской государственной границы.

41 Илья Коваль. «Навальный: в Крыму нужно провести честный референдум», DW, 6.04.2016 (<https://p.dw.com/p/1IPmb>).

42 «Лавров рассказал о предложении США провести второй референдум в Крыму». РБК, 6.06.2019 (<https://www.rbc.ru/politics/06/06/2019/5cf7880d9a794733c85130d0>).

43 «Песков: референдум о статусе Крыма 2014 года был абсолютно легитимным», ТАСС, 16.03.2021 (<https://tass.ru/politika/10913067>).

44 «Артеменко утверждает, что предлагал “сдать в аренду” не весь Крым», Укринформ, 27.02.2017 (<https://www.ukrinform.ru/rubric-crimea/2183668-artemenko-utverzdaet-cto-predlagal-sdat-v-arendu-ne-ves-krym.html>).

45 Цит. по книге Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Швец. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laurus, 2018.

46 Там же.

Владимир Путин готов был ограничиться вводом миротворческих сил лишь на линию разграничения⁴⁷.

В марте 2021-го российское издание «Коммерсантъ» рассказало о предложении Франции и Германии (партнёров Украины и России по так называемому «нормандскому формату» обсуждения будущего ОРДЛО) разделить Минские соглашения на так называемые кластеры⁴⁸. Смысл такого подхода в том, чтобы в очередной раз попытаться согласовать последовательность действий сторон по реализации соглашений: к выполнению следующего кластера следует приступать только после реализации предыдущего. Как мы помним, именно такой логикой руководствовался Франк-Вальтер Штайнмайер, предлагая план грузино-абхазского урегулирования в 2008-м, такая же логика легла в основу «формулы Штайнмайера» для Донбасса.

По информации «Коммерсанта», сейчас на столе переговоров участников «нормандского формата» три основных документа: украинский проект кластеров от 19 января, обновлённый проект Франции и Германии, представленный 8 февраля, и российские поправки к франко-германскому проекту от 16 февраля. И Киев, и Москва в своих проектах, с одной стороны, расширили сухие пункты кластеров франко-германской версии, а с другой – изменили количество мер и их последовательность. И позиции сторон по-прежнему сильно расходятся.

Хотя говорить о каких-либо успехах в урегулировании статуса обсуждаемых спорных территорий было бы некоторым преувеличением, наиболее успешным кейсом на протяжении практически трёх десятилетий остаётся кейс Приднестровья. Здесь ещё в 1992 году специальным соглашением были сформированы совместные миротворческие силы, задекларирована недопустимость взаимных санкций и блокад, обозначен курс на устранение препятствий передвижению товаров, услуг и людей. В Московском меморандуме 1997 года Молдова признала право Приднестровья на самостоятельную внешнеэкономическую

деятельность (хотя и под «брендом» единого государства), гарантировала неприменение мер давления и угроз использования силы.

Уже в 2000-е выкристаллизовался переговорный формат «5+2», где помогать сторонам конфликта – Молдове и Приднестровью («2») – находить точки соприкосновения взялись сначала ОБСЕ, Украина, Россия, а затем Европейский Союз и Соединённые Штаты («5»). В 2003 году был обнародован план Дмитрия Козака, тогдашнего первого заместителя руководителя Администрации президента РФ (сейчас он является главным российским переговорщиком по Донбассу). «План Козака» предполагал создание так называемой асимметричной федерации, включавшей два субъекта федерации (Приднестровье и Гагаузию) и федеральную территорию (всю остальную Молдову). Документ был парафирован Кишинёвом и Тирасполем, однако в последний момент президент Молдовы Владимир Воронин отказался от его подписания – по объявленной версии, из-за пункта про сохранение военного присутствия РФ до 2020 года вопреки прежним российским обязательствам. Надо отметить, что идея федерализации страны встретила серьёзное сопротивление в молдавском обществе и политикуме и, вполне возможно, всё равно не смогла бы реализоваться.

В 2005-м появился план «Семь шагов Виктора Ющенко», разработанный в администрации украинского президента. Он предусматривал наделение Приднестровья особым статусом без федерализации, демократизацию и демилитаризацию региона с выводом российских войск, создание международного механизма гражданских и военных наблюдателей. Вскоре молдавский парламент принял закон, которым закрепил статус Приднестровья как «особого автономно-территориального образования, которое является неотъемлемой составной частью Молдовы». В Кишинёве закон объявили промежуточным этапом реализации «плана Ющенко», а вот в Тирасполе назвали «односторонним актом» и отказались его признавать.

Затем в регионе состоялся референдум о присоединении к России, который существенно

47 «Порошенко отказался от размещения миротворцев ООН в Донбассе по российскому сценарию» 27.09.2017 (<https://www.interfax.ru/world/580234>).

48 Владимир Соловьёв. «Переговоры по Донбассу ушли в декрет о мире», «Коммерсантъ» №50, 24.03.2021.

осложнил дальнейшие переговоры. Тем не менее в 2010-ом президент РФ Дмитрий Медведев и канцлер ФРГ Ангела Меркель выступили с «Мезебергской инициативой» ускорить разрешение приднестровского конфликта, и переговорный процесс возобновился.

В 2016-м был подписан «Берлинский протокол» с обязательствами признать приднестровские дипломы и автомобильные номера, восстановить телекоммуникации (телефонную связь) между берегами Днестра, совместно решать экологические проблемы, закрыть уголовные дела против политиков с двух сторон и разрешить им безопасно пересекать границу. В мае 2017 года Конституционный суд Молдовы постановил признать Приднестровье оккупированной территорией, так как на ней находятся войска Российской Федерации. Тем не менее в конце года по четырём пунктам «Берлинского протокола» были подписаны договоры.

В 2020-м, пытаясь переизбраться на второй срок, президент Молдовы Игорь Додон заявлял, что наладил «очень хороший диалог» с лидером Приднестровья Вадимом Красносельским. «Я очень надеюсь, что следующие три-четыре года будут периодом, когда мы реально будем начинать процесс реинтеграции страны»⁴⁹, – уверял он. Впрочем, выборы Додон проиграл, а призыв нового президента Майи Санду вывести российские войска Красносельский назвал «попыткой осуществить подмену понятий»⁵⁰. Условная успешность приднестровского кейса существенно упростила жизнь людям по обе стороны Днестра, но так и не смогла разрешить проблему спорной территории.

Международные переговоры по Нагорному Карабаху велись с 1992 года в формате Минской группы ОБСЕ. Сопредседателями Минской группы являются Россия, США и Франция. Кроме сопредседателей, а также конфликтующих Азербайджана и Армении, в работе группы принимали участие представители ещё 6 стран, однако роль последних не была значительной.

В 1997-м конфликтующим сторонам были предложены два варианта урегулирования – пакетный и поэтапный. Первый из них был отклонён Азербайджаном, второй – НКР. Более того, согласие Армении на этот вариант урегулирования стало причиной отставки первого президента Левона Тер-Петросяна. Третье предложение посредников было вновь отклонено азербайджанской стороной. Позже без особого успеха обсуждался и четвёртый вариант, содержащий элементы первых трёх.

В марте 2008 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию с требованием «немедленного, полного и безоговорочного вывода всех армянских сил со всех оккупированных территорий Азербайджанской Республики» при 39 голосах за, 7 против и 100 воздержавшихся. Страны-сопредседатели Минской группы высказались против принятия этой резолюции, хотя и подтвердили свою поддержку территориальной целостности Азербайджана.

Но ещё до того, в ноябре 2007-го, в Мадриде конфликтующим сторонам была передана предварительная версия принципов урегулирования конфликта, названных впоследствии Мадридскими. Обновлённые к 2009 году, эти принципы предусматривали, в частности:

- возвращение территорий вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана;
- предоставление Нагорному Карабаху временного статуса, гарантирующего его безопасность и самоуправление;
- открытие коридора между Арменией и Нагорным Карабахом;
- определение в будущем окончательного правового статуса Нагорного Карабаха на основе юридически обязательного волеизъявления;
- обеспечение права всех внутренне перемещённых лиц и беженцев на возвращение в места их прежнего проживания;
- международные гарантии безопасности, включающие операцию по поддержанию мира.

49 «Додон считает, что Молдавия и Приднестровье вскоре будут готовы к урегулированию конфликта». ТАСС, 27.09.2020 (<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9564105>).

50 «Глава Приднестровья не согласен с предложением Санду вывести российских миротворцев», Коммерсантъ, 2.12.2020 (<https://www.kommersant.ru/doc/4594995>).

«Могу сказать, что внесённые предложения в целом, за определенными небольшими исключениями, обеспечивают интересы Азербайджана, его территориальную целостность, возвращение всех оккупированных районов под контроль Азербайджана», – одобрил Мадридские принципы Ильхам Алиев⁵¹. «Армения приняла Мадридские принципы в качестве основы для переговоров более двух лет тому назад. Все остальные предложения носили рабочий характер», – разъяснил позицию своей страны пресс-секретарь МИД Армении Тигран Балаян⁵².

В 2011-м на переговорах в Казани Мадридские принципы были уточнены так называемой «Казанской формулой». Вкратце она сводилась

к возвращению Азербайджану районов вокруг Нагорного Карабаха в обмен на деблокирование Армении и Арцаха, а также создание двух коридоров – Лачинского и Кельбаджарского. Решение вопроса о статусе Нагорного Карабаха откладывалось на неопределённое время.

Дальнейшее продвижение переговорного процесса наткнулось на бесконечные противоречия между сторонами, не позволявшие приступить к практической реализации договорённостей. Результаты войны 2020 года и соглашения о прекращении огня во многом напоминают Мадридские принципы, однако ситуация для армянской стороны по сравнению с документом 2007–09 гг. существенно ухудшилась.

И что всё-таки делать?

Следует сразу оговориться, что изложенные ниже предложения по формированию политики в отношении спорных территорий исходят из среднесрочных и долгосрочных интересов России, однако интересы эти воспринимаются совсем не так, как их сегодня видит Кремль. Задачи сохранения контроля над максимально возможной территорией, намеренной дестабилизации ситуации в соседних странах, «великого геополитического противостояния с Западом» не рассматриваются не только в качестве приоритетных, но и в качестве вообще заслуживающих внимания. Напротив, действительно полезными для Российской Федерации представляется стабилизация на её границах и в традиционных зонах влияния, восстановление репутации государства как надёжного и предсказуемого партнёра, возвращение ко всем формам сотрудничества с развитыми и развивающимися странами, укрепление лидирующей роли на постсоветском пространстве за счёт ресурсного, научного и культурного потенциала (а не за счёт военных угроз и экономического шантажа).

Наиболее понятен путь разрешения коллизии с непризнанными республиками Донбасса. Никто (кроме части жителей и «элит» ДНР/ЛНР) не спорит с тем, что ОРДЛО должны быть возвращены под контроль украинского государства. Сделать это можно в рамках всё тех же Минских соглашений. Нужно всего лишь отказаться от намерения использовать Луганск и Донецк в качестве инструмента коррекции внешнеполитического курса Украины, который позволил бы заблокировать движение к европейской и евроатлантической интеграции, предусмотренное украинской Конституцией. Скажем прямо, даже при самом оптимистичном для Киева сценарии, что в ЕС, что в НАТО Украина сможет вступить ещё нескоро. И если Москва возьмётся выстраивать партнёрскую политику в отношениях с ближайшими соседями и европейцами, это гипотетическое вступление к тому времени не нанесёт ей никакого ущерба.

Приняв такую позицию, можно пойти навстречу предложениям украинцев: сначала решение блока (кластера) вопросов по безопасности, фактическое прекращение

51 «Президент Ильхам Алиев: «Можно сказать, что в принципе основная часть переговоров по армяно-азербайджанскому нагорно-карабахскому конфликту завершена», [Day.Az](https://news.day.az/politics/200494.html), 20.03.2010 (<https://news.day.az/politics/200494.html>).

52 «МИД Армении: «Ереван принял Мадридские принципы более двух лет назад», Радио Азадлыг, 23.06.2010 (<https://www.azadliq.org/a/2080224.html>).

боевых действий любой интенсивности, затем постепенная передача Киеву контроля над государственной границей (через промежуточный этап размещения на границе международной миротворческой миссии), затем местные выборы в соответствии с украинским законодательством и реализация прочих пунктов Минских соглашений, каковые, возможно, должны быть отчасти осовременены с учётом ставших очевидными противоречий. Это, так сказать, грубая схема.

Имеет ли она недостатки? Да, и очень много. С одной стороны, Украина, хотя и не признает этого публично, будет не слишком рада такому «подарку». За годы войны территория деградировала с экономической и экологической точек зрения, в значительной мере утратила свой промышленный потенциал, обеднела трудовыми ресурсами, чудовищно просела в социальной сфере. Можно предположить, что без существенной внешней (в первую очередь западной) помощи реабилитировать ОРДЛО в разумные сроки просто не удастся. Кроме того, значительная часть населения, запуганная рассказами об «украинских карателях» или причастная к насильственным действиям против украинских граждан, воспримет возвращение власти Киева весьма нервно, многие захотят покинуть Украину.

С другой стороны, определённые издержки различного плана понесёт и Россия. Весьма разочарованными окажутся сторонники присоединения ДНР/ЛНР к РФ, когда поймут, что Москва их окончательно бросила. При этом, опасаясь преследования со стороны украинских правоохранителей, они массово направятся именно в Россию, и всех их необходимо будет принять и обеспечить социальные стандарты. Среди них окажется немало людей, привыкших жить вне правового поля, причём выдачи некоторых будет требовать Украина, обвиняя их в совершении тяжких и особо тяжких преступлений. Имея некие моральные обязательства перед своими сторонниками, выдавать их Москва не станет (кроме, возможно, исключительных случаев при наличии очень серьёзных обвинений и очень убедительных доказательств), что вызовет определённое недовольство мирового сообщества. А на российское общество ляжет дополнительная криминальная нагрузка.

Впрочем, все эти издержки следует считать неизбежной и минимальной платой за ошибки, связанные с поддержкой вооружённого сепаратизма в Украине.

Ситуация в Приднестровье не требует от Москвы каких-либо резких действий. Достаточно продемонстрировать политическую волю отказаться от поддержки сепаратизма и способствовать воссоединению Молдовы на приемлемых для обоих берегов Днестра условиях широкой автономии. Подобные заявления, облечённые в дипломатическую форму, должны сопровождаться негромким предупреждением о постепенном, в течение нескольких лет, сворачивании дотирования приднестровской экономики и бюджета региона. Это станет прекрасным стимулом для Тирасполя искать точки соприкосновения с Кишинёвом, тем более что непреодолимых препятствий для осторожной реинтеграции (кроме результатов референдума 2006 года о присоединении к России, которые всё равно не могут быть практически реализованы) по сути не просматривается.

На сегодняшний день, в отличие от времён начала конфликта, экономически Приднестровье больше связано с Молдовой, нежели со странами бывшего СССР. Около 70% всего объёма промышленного производства региона направляются на правый берег Днестра: примерно 30% экспортируется непосредственно в Молдову, 40% – в страны ЕС через Молдову⁵³. При этом Кишинёв вне всяких сомнений готов будет гарантировать неприкосновенность собственности российских инвесторов на приднестровской территории.

Политические риски для Москвы также практически отсутствуют. Вопрос вывода российских войск из принципиального становится техническим. Страшилка 1990-х об объединении Молдовы с Румынией уже неактуальна (впрочем, возможность «обратного» выхода Приднестровья из состава Молдовы в случае утраты страной государственного суверенитета может быть специально оговорена в соглашениях между Кишинёвом и Тирасполем). Вероятное сближение страны с ЕС и НАТО, как и в случае с Украиной, не должно рассматриваться в качестве угрозы.

53 Н. Іщенко (Гумба), І. Попов, П. Щелін та ін. «Конфлікти, що змінили світ». Харків: «Фоліо», 2020.

Официально декларируемая позиция России по Нагорному Карабаху почти не нуждается в коррекции. Сегодня ещё никто не называет её здесь агрессором или оккупантом. Став гарантом безопасности армянского населения Арцаха, Москва гораздо глубже, чем прежде, оказалась вплетена в сложную ткань межэтнического конфликта, однако пока это вполне можно объяснить и оправдать гуманитарными соображениями. Главное – не увлечься геополитикой в её южно-кавказском изводе, строительством военных баз, противостоянием с Турцией, созданием антинатовских плацдармов...

Впрочем, существуют опасения, что именно это сейчас и происходит. Выше уже упоминалось недовольство Ильхама Алиева дальнейшей милитаризацией региона со стороны РФ. Кроме того, национальное собрание Арцаха (парламент непризнанной республики) 25 марта 2021 года приняло закон, согласно которому русский язык получил в Нагорном Карабахе статус официального⁵⁴. При этом некоторые, в том числе уважаемые, российские СМИ заявили, что русский язык стал вторым государственным⁵⁵, что прямо противоречит тексту данного закона. Следует отметить, что жителей, чьим родным (первым) языком был бы именно русский, в сегодняшнем Арцахе практически нет. Зато в регионе ширятся слухи о предстоящем массовом предоставлении карабахцам российского гражданства по образцу других спорных территорий. Многие эксперты в Ереване считают, что сегодня Армения окончательно теряет Арцах – только не вследствие силового захвата Азербайджаном, а в результате мягкого, «дружественного» поглощения Россией.

Объективные реалии, связанные с наличием враждебных соседей, малочисленностью населения на небольшой территории и скудостью природных ресурсов, не позволят ни Карабаху, ни Армении в обозримом будущем отказаться от российского покровительства.

Кроме того, создаётся ощущение, что Азербайджан и Турция в целом довольны достигнутым прошлой осенью результатом, не

планируют новых боевых действий против армян (напротив, готовы к постепенной нормализации отношений с Арменией), а определение окончательного статуса Нагорного Карабаха с молчаливого согласия сторон может быть отложено на десятилетия. Правда, армянская сторона крайне остро переживает травму поражения и утраты территорий и с одной стороны думает о реванше (вряд ли осуществимом практически), а с другой – опасается новых азербайджанских атак и отторжения от Армении области Сюник на юге страны, которая отделяет основную часть Азербайджана от Нахичевани (что также маловероятно с учётом сложившегося в регионе баланса сил).

Сохранит ли армянский премьер Никол Пашинян своё кресло после намеченных на 20 июня досрочных парламентских выборов или нет – на позиции Москвы в регионе это повлияет несильно. России следовало бы лишь воздерживаться от прямого вмешательства во внутривосточные дела Армении и НКР, что до последнего времени в основном удавалось.

А вот относительно простого разрешения противоречий вокруг грузинских автономий пока не предвидится. Давняя история конфликтов, их межэтническая основа, высокая степень вовлечённости населения изначально ограничивали гибкость позиции руководства непризнанных республик. Ну а признание их независимости Россией и официальное принятие под военную защиту окончательно сформировало в Сухуми и Цхинвали категорическое нежелание «возвращаться» к обсуждению возможных форм совместного с Грузией государственного устройства. При этом Россия – не Тувалу или Вануату и не может просто так отозвать своё признание или отказаться от гарантий безопасности спорных территорий.

Рассмотрим несколько более-менее реалистичных вариантов урегулирования. Первый условно соответствует «кипрской модели». На одной из международных конференций бывший посол Грузии в ООН Реваз Адамия заявил,

54 «Парламент Арцаха принял законопроект о статусе русского языка в качестве официального», Armenpress, 25.03.2021 (<https://armenpress.am/rus/news/1047125.html>).

55 Например, «В Нагорном Карабахе присвоили русскому языку статус второго государственного», Интерфакс, 25.03.2021 (<https://www.interfax.ru/world/757795>).

что у сепаратистских частей того или иного государства «должен быть какой-то мотив, чтобы они хотели вернуться в это государство»⁵⁶. В случае с Турецкой Республикой Северного Кипра таким мотивом стало членство в Евросоюзе, однако в рассматриваемой ситуации мотивация может быть шире и разнообразнее.

В принципе именно таким путём и идёт Тбилиси, создавая для населения спорных территорий стимулы в рамках упомянутого плана «Шаг к лучшему будущему» и других инициатив. Для гипотетической результативности этого подхода потребуется добрая воля РФ, которая могла бы предложить ещё какие-то дополнительные преимущества для абхазов и осетин в случае их шагов навстречу Тбилиси (при сохранении российского военного присутствия и гарантий безопасности). Безупречная реализация такого сценария позволит рассчитывать на поэтапное формирование непрочной грузинской конфедерации, что безусловно снизит международное давление на РФ и резко улучшит её имидж.

Второй путь также потребует изменения позиции Москвы, но уже в совершенно другом направлении. Россия могла бы снять все свои возражения против вступления Грузии в НАТО (а в перспективе – и в ЕС) в обмен на отказ от суверенитета Тбилиси над мятежными автономиями. Очевидно, что сегодня грузинское общество не готово к такой постановке вопроса, однако, заручившись весьма вероятной в этом случае поддержкой западных стран, можно рассчитывать постепенно склонить грузин к принятию данного прагматичного варианта.

Третий вариант может напоминать рассмотренный выше грузинский план 2008 года по разделу Абхазии на зоны влияния и историю Свободной территории Триест, существовавшей с 1947 по 1954 гг. (формально по 1975-й) в виде двух зон, одна из которых впоследствии стала частью Италии, а другая вошла в состав Югославии. Правда, в нынешних реалиях практически нулевого влияния Тбилиси на спорных территориях вероятность воплощения такого варианта представляется наименьшей.

Включение Крыма в состав Российской Федерации практически полностью блокирует возможность уступок Москвы по вопросу о его статусе. Сама дискуссия по этому поводу может быть признана в России противоправной и наказуемой: как административно, так и уголовно. Причём с правовой точки зрения ситуация не так уж сильно поменялась после принятия поправок в Конституцию в 2020 году и приведения в соответствие с ними законодательства: призывы к отторжению территорий от РФ не допускались российскими законами и прежде. Впрочем, юридическая лазейка для легализации политических решений (если они вдруг когданибудь будут приняты) существует. Достаточно Конституционному Суду (вероятно, в новом составе) рассмотреть зафиксированные юристами нарушения его собственных процедур в марте 2014-го⁵⁷ – и сам факт присоединения Крыма к РФ (не говоря уже о его законности!) можно будет поставить под сомнение.

Впрочем, рекомендаций прибегнуть к столь радикальным действиям здесь не будет. Ситуация, по всей видимости, не имеет практического простого решения, сколь бы возмутительным такое утверждение не казалось украинской стороне. С учётом категоричной позиции нынешнего российского руководства – проблемы Крыма не существует, точка – трудно ожидать хоть каких-то подвижек на этом направлении в ближайшие годы. А вот будущие лидеры России, желая своей стране вновь стать из мирового изгоя полноправным партнёром, могли бы начать просто с признания очевидного. Да, проблема Крыма существует! Да, Украина имеет все основания предъявлять претензии. Да, российское государство намерено вести переговоры об урегулировании спора с учётом норм собственного и международного права, сложившихся реалий, мнения населения.

Именно настроения крымчан могут стать ключом к сохранению полуострова в составе России – а не ссылки на прецедент Косово (который не имеет к данной ситуации никакого отношения) и фарсовый «референдум» 2014 года. И если уж обращаться к прецедентам, то следует вспомнить историю федеральной земли Саар (Саарланда),

56 Никита Жолквер. «Применима ли кипрская модель для урегулирования конфликта на Кавказе?», DW, 23.04.2009 (<https://p.dw.com/p/HcgL>).

57 Елена Лукьянова. «#Крымнаш». Москва: Кучково поле, 2015.

которая дважды за XX век, несмотря на поражения в мировых войнах агрессора – Германии – и желание соседних стран этого агрессора наказать, по воле населения возвращалась в немецкое государство. Воля населения – вот важнейший аргумент для международного арбитража. А без международного арбитража окончательное урегулирование конфликта вокруг Крыма, скорее всего, невозможно.

Дальше уже детали. Как зафиксировать эту волю, чтобы она была признана всеми заинтересованными сторонами? Интересоваться ли мнением тех, кто уехал или, наоборот, приехал в Крым после 2014-го? А мнением их детей, родившихся или достигших совершеннолетия

после аннексии? Должна ли Россия Украине некую компенсацию, если право на территорию будет признано за Москвой? А в том случае, если не будет?

Вряд ли кто-то в обозримом будущем попытается забрать у России Крым силой. Поэтому позиции для переговоров у Москвы изначально будут выигрышные. А уж куда может завести переговорная тропа, прогнозировать сейчас бессмысленно. Принципиальна добрая воля и искренняя готовность уладить отношения с соседями не по праву сильного (которое делает зависимым от изменчивого баланса сил), а на основе установленных правил, взаимного уважения и гуманизма.

О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.