

Признание – не догма

Сергей Мирославович Маркедонов

доцент кафедры зарубежного регионоведения и внешней политики Российского государственного гуманитарного университета.

Пополнят ли ДНР и ЛНР ряды самопровозглашенных образований

Резюме «Минский процесс» обозначил возможность превращения Донбасса в новый полигон для непризнанной государственности. На этом пути возможны варианты в диапазоне от Чечни и Сербской Краины до приднестровского опыта

Украинский политический кризис продолжается. Несмотря на мирный процесс, стартовавший в начале сентября, вооруженное противостояние на юго-востоке страны не прекратилось. Сохраняется и напряженность в отношениях между Россией и Западом, рассматривающих Украину в качестве своеобразного «момента истины» при формировании конфигурации постсоветского пространства на среднесрочную и долгосрочную перспективу. И хотя не разрешены базовые противоречия, которые актуализировали сегодняшний конфликт, интенсивность военного противостояния в Донбассе снизилась, активизировались различные переговорные форматы.

В этом контексте все более вероятно превращение части Донецкой и Луганской областей в территорию «замороженного конфликта», где будет развиваться новая непризнанная государственность. В настоящий момент практически невозможно прогнозировать, в каких формах она будет существовать. Будут ли это две отдельные «народные республики» (Донецкая и Луганская), провозглашенные в апреле 2014 г., или состоится их объединение? Получит ли дальнейшее развитие проект «Новороссия», выходящий по своим целям и задачам за границы сегодняшнего контроля ополченцев? Есть ли у Киева возможности ликвидировать образования, которые украинские власти называют «террористическими и сепаратистскими» анклавами? Сможет ли Москва, несмотря на санкции, поддержать республики, рассматривающие ее как гаранта их самостоятельного развития, безопасности и источник военно-политической помощи?

При ответах на поставленные вопросы придется учитывать и меняющийся международный контекст, и способность президента Украины Петра Порошенко выстроить эффективную систему государственной власти, и готовность вчерашних «военных менеджеров» из ДНР и ЛНР, закрепивших свои позиции выборами 2 ноября, к формированию чего-то большего, чем федерация полевых командиров. Однако предварительные выводы относительно новой актуализации практик строительства непризнанных образований уже можно делать. Крайне важным представляется обсуждение возможностей, которые сегодня получили «народные республики» Донбасса.

Непризнанные государства: постсоветский опыт

Феномен непризнанной государственности не является порождением советского (или советско-югославского) распада, как об этом часто говорят. Образования, возникавшие в результате революций, различных практик национального самоопределения (которое постфактум называли освобождением) или внешнеполитических игр, но не получавшие при этом широкого или ограниченного признания своей государственности, существовали задолго до 1991 года. В таком статусе побывали даже такие европейские страны, как Франция (после Великой Французской революции), Нидерланды, Бельгия, Ирландия. Некоторое время без признания существовали РСФСР и СССР (те же США признали «новые реалии в Евразии» лишь в 1933 году). В 1949–1971 гг. в ООН была не представлена Китайская Народная Республика (КНР). Интересы Китая представляла Китайская Республика (Тайвань). Только Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2758 «Восстановление законных прав Китайской Народной Республики в Организации Объединенных Наций» от 25 октября 1971 г. изменила порядок, существовавший в течение двух десятилетий.

Однако процесс распада СССР дал впечатляющий список образований, существующих в реальности, но лишенных признания со стороны стран, входящих в ООН. На сегодняшний день сохранилась инфраструктура четырех образований де-факто (Приднестровская Молдавская Республика, Абхазия, Южная Осетия и Нагорно-Карабахская Республика), два из которых получили ограниченное признание отдельных стран. Они смогли пережить конфликты с теми государствами, к которым формально приписаны, сформировать свои органы власти, управления,

силовые структуры, провести не одну избирательную кампанию. Но главное – получить легитимность от своих «непризнанных граждан».

При этом важно иметь в виду, что помимо этих образований в 90-е гг. прошлого века было предпринято несколько неудачных попыток объявления независимости, ее вооруженной защиты и внутренней институционализации (самый яркий пример – это Чеченская Республика Ичкерия на Северном Кавказе).

В августе 1990 г., еще до образования Приднестровья, на территории Молдавии была провозглашена Гагаузская Республика. Однако впоследствии Гагаузия (один из «пионеров» среди непризнанных советских образований) не вышла из состава Республики Молдова. В 1994 г. парламент Молдавии принял Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), наделивший регион с компактным проживанием гагаузов правами автономии. И сегодня большая часть его политических сил не выступает за отделение от «материнского» государства.

Непризнанные образования, возникшие в результате распада СССР, оказались зарифмованы с этнополитическими противоборствами. В 1992 г. в зонах грузино-осетинского и молдавско-приднестровского конфликтов достигнуто прекращение огня. В 1994 г. это удалось сделать в Абхазии и в Нагорном Карабахе, а в 1996 г. в Чечне. Однако хотя масштабные военные столкновения прекратились, политическое решение не было найдено. Конфликты (равно как и статус непризнанных образований) были «заморожены». В каких-то случаях это определялось военно-политическим балансом сил (Нагорный Карабах), в других ситуациях силовые аспекты дополнялись социально-психологическими и правовыми резонами (Чечня с ее «отложенным статусом» на 5 лет). Однако «заморозка» не могла быть долговременной, поскольку в изменении сложившегося баланса сил были заинтересованы стороны, считавшие себя проигравшими. Стремление изменить положение возникало по мере того, как желающие реванша накапливали необходимые ресурсы.

Сразу отметим: такое наращивание ресурсов и сегодня достигнуто далеко не всеми (в самом худшем положении здесь Грузия и в чуть лучшем Азербайджан). Периодически попытки изменить «замороженное состояние» предпринимали Россия в 1999–2000 гг. в Чечне, Грузия в 1998 и в 2001 гг. в Абхазии, в 2004 г. в Южной Осетии. Азербайджан в отличие от Москвы и Тбилиси сосредоточил внимание на изменении дипломатических форматов мирного урегулирования и добился неплохих результатов, если считать таковым перевод карабахского урегулирования в формат переговоров Ереван–Баку без Степанакерта. Между тем за это время, по справедливому замечанию российского политолога Дмитрия Тренина, «непризнанные республики реально приобрели все атрибуты государственности – от конституций и кабинетов министров до полиции и вооруженных сил».

В августе 2008 г. с признанием независимости Абхазии и Южной Осетии Россией создан прецедент пересмотра межреспубликанских границ как межгосударственных. После этого на территории бывшего СССР появились частично признанные государства, то есть образования, которые не являются членами ООН, но в то же время признаются как независимые государства некоторыми членами мирового сообщества. Однако помимо них непризнанными государствами по сей день остаются Нагорный Карабах и Приднестровье. Сами конфликты, упомянутые выше (включая и те случаи, где обеспечено частичное признание), не разрешены политически. Все это не может не вызывать беспокойства внешних игроков, так как споры вокруг статуса и перспектив образований с «оспоренным» (определение Гэйл Лапидус) и «подвешенным» (определение Александра Янниса) суверенитетом грозит превращением их в очаги нестабильности.

Конечно, в своих устремлениях непризнанные республики поддерживались внешними силами, преследовавшими собственные интересы. В условиях прямого военно-политического противостояния «материнского образования» с территорией, стремящейся к сецессии, чреватого нарушением определенного баланса сил и статус-кво, внешнее вмешательство практически неизбежно. К слову сказать, данная практика не является российским ноу-хау. Взять хотя бы поддерживаемую Анкарой Турецкую Республику Северного Кипра или бывший сербский автономный край Косово, чья самостоятельность выглядела бы проблематично без прямой помощи США и стран Евросоюза.

Юго-восток Украины: новая площадка для непризнанных республик

Украинский кризис привел не только к смене власти в Киеве и новому витку противостояния между Западом и Россией, но и спровоцировал серьезный кризис политической идентичности граждан независимой Украины. Снова, как и в начале 1990-х гг., актуализировался запрос на

самоопределение и формирование своей государственности, даже в тех случаях, когда состоятельность такого проекта без поддержки извне была неочевидна и даже сомнительна.

В апреле 2014 г. провозглашены Донецкая, Луганская, Харьковская, Одесская народные республики. Однако после начала АТО (антитеррористической операции, как украинские власти определили действия против сторонников самопровозглашенных образований Донбасса) до референдума о статусе непризнанных республик дошли только ДНР и ЛНР. После трагических событий 2 мая в Одессе стало ясно, что у сил пророссийского «анти-Майдана» в городе и области нет достаточных ресурсов. Что же касается сторонников Харьковской народной республики, то, по словам члена координационного совета движения Юрия Апухтина, они «не смогли согласовать вопросы» и не «сошлись в формулировках» с представителями двух донбасских республик.

В итоге референдум о статусе состоялся только в Донецкой и Луганской областях. В результате вооруженного противостояния с центральной властью (которое достигло пика в июле-августе нынешнего года) ДНР и ЛНР утратили контроль над многими населенными пунктами (Мариуполь, Славянск, Краматорск). Но эта борьба радикализовала позиции ополченцев и сделала их диалог с Киевом (несмотря на имеющиеся противоречия в их стане) намного более проблематичным. На момент подписания Минского протокола 5 сентября 2014 г. две донбасские республики контролировали территорию в 16 тыс. км², на которой проживало 4,5 млн человек. Зона контроля включала областные центры Донецк и Луганск, а также такие ключевые населенные пункты, как Новоазовск, Горловка, Макеевка.

С формально-юридической точки зрения две республики Донбасса не получили признания даже со стороны Москвы. Еще на начальной стадии конфликта президент Владимир Путин на совместной пресс-конференции с действующим председателем ОБСЕ 7 мая 2014 г. обратился к лидерам ДНР и ЛНР с просьбой перенести намеченные на 11 мая референдумы о статусе вне Украины. Реакция Москвы на волеизъявление жителей Луганской и Донецкой областей, обнародованная 12 мая 2014 г., также отличалась сдержанностью. В сообщении пресс-службы президента РФ было сказано, что Россия «с уважением относится к волеизъявлению населения Донецкой и Луганской областей и исходят из того, что практическая реализация итогов референдумов пройдет цивилизованным путем, без каких-либо рецидивов насилия, через диалог между представителями Киева, Донецка и Луганска». «В интересах налаживания такого диалога приветствуются любые посреднические усилия, в том числе по линии ОБСЕ», – отметил тогда Кремль. В этом же духе выдержаны и документы «Минского процесса», подписанные в сентябре. Более того, МИД России, традиционно критично настроенный к любым украинским инициативам, поддержал законопроект «Об особом порядке самоуправления отдельных районов Донбасса», внесенный Порошенко для рассмотрения в Верховной Раде: «Рассчитываем, что все положения закона будут ответственно выполняться. Очевидно, что попытки известных политических групп на Украине отменить его или изменить его существо вновь отбросят ситуацию к конфронтации на юго-востоке, подорвут усилия международного сообщества и здравых политиков в самой стране по нормализации». Даже выборы 2 ноября 2014 года в двух донбасских республиках Москва предпочла трактовать, как «одно из важнейших направлений Минских договоренностей», признав при этом итоги избирательной кампании в Верховную Раду Украины.

В то же самое время Россия фактически выступает военно-политическим гарантом существования ДНР и ЛНР. И без ее деятельной позиции наступление украинских войск и Национальной гвардии на Донецк и Луганск в конце августа могло бы завершиться успехом Киева. О политике России в вооруженном конфликте на территории Донбасса иной раз принято рассуждать как об иррациональных и неясных до конца действиях. Между тем подходы Москвы поддаются несложному объяснению. С одной стороны, после присоединения Крыма и нескольких волн санкций против Российской Федерации, последовавших за этим, российское руководство не заинтересовано в углублении и без того острых противоречий с Западом. Тем более что открытое присоединение территорий Восточного Донбасса (с населением, превышающим численность жителей Крыма и разрушенной в ходе многомесячных боев инфраструктурой) легло бы дополнительным бременем на бюджет (несопоставимым с косвенной поддержкой двух непризнанных республик).

С другой стороны, для Кремля не представляется возможным повторение сценария «Сербская Краина-1995», когда сепаратистские силы, ориентированные на «государство-патрона» терпят сокрушительное поражение, а их инфраструктура полностью ликвидируется. При таком итоге «государство-патрон» лишается возможности влияния на соседнюю страну и широкого международного дипломатического торга вокруг определения ее перспектив с учетом собственных

интересов. Как следствие, поддержка «минского статус-кво» как лучшего из возможных вариантов.

Однако стоит обратить внимание на два момента. И протокол, и меморандум, заключенные по итогам работы «трехсторонней контактной группы» по Украине в Минске, подписаны представителями ДНР и ЛНР. Без формального признания они ответственны за реализацию условий перемирия (и за обмен пленными, и за соблюдение режима прекращения огня). Они же (а кто еще?) рассматриваются в качестве субъектов «инклюзивного национального диалога» на Украине. Определенный вклад в институционализацию двух республик вносит и сам Киев. Речь идет, в первую очередь, о проектах двух законов «Об особом порядке самоуправления отдельных районов Донбасса» и «Про недопущение преследования и наказания участников событий на территории Донецкой и Луганской области». Критики Порошенко выступали против этих инициатив неспроста, поскольку они косвенным образом (не в строго юридическом, а в политическом смысле) признали за территориями, подконтрольными двум донбасским республикам, особое положение среди других регионов Украины.

Новое Приднестровье или новый Донбасс?

Представители ДНР и ЛНР обозначили в качестве «своих» территорий не нынешнюю конфигурацию, а Луганскую и Донецкую области целиком (проект же «Новороссия» и этим не ограничивается). Однако, как известно, политика – это искусство возможного. К слову сказать, другие непризнанные образования стоят перед той же проблемой, когда заявленная ими территория и реальный контроль над ней не совпадают. Так в ходе военных столкновений с Азербайджаном в начале 1990-х гг. Нагорный Карабах потерял контроль над Шаумяновским районом. Южная Осетия до августа 2008 г. не контролировала села так называемого «Лиахвского коридора» и Ахалгорский район, а Абхазия – Кодорское ущелье (обеспечение безопасности и интеграция Гальского района, и в особенности, паспортизация и предоставление гражданства грузинскому населению этой территории до сих пор остается острой проблемой для Сухуми).

Нынешний кризис вокруг Украины далек от разрешения. Ситуация может качнуться в ту или иную сторону в зависимости от широчайшего спектра проблем (энергетика, противостояние Запада и России, отношения Киева и Москвы, кампания по выборам в Верховную Раду, противоречия внутри украинских элит и многое другое). Однако если процесс деэскалации, начатый в Минске, с трудом, но будет реализовываться, у ДНР и ЛНР появляется реальная возможность на выстраивание своей де-факто государственности. Хотя бы в имеющихся сегодня территориальных форматах.

Никаких гарантий, что этот процесс пройдет успешно не существует. Во-первых, среди украинских политиков независимо от их партийной принадлежности существует консенсус относительно территориальной целостности страны. Даже по поводу статуса Крыма, что уж говорить о Донбассе. «Нам для того нужен режим прекращения огня как можно дольше, чтобы получить и свои высокоточные приборы, и военную и финансовую помощь Запада», – заявил Юрий Луценко. Оценки советника президента Порошенко, сделанные им за несколько дней до выборов в Верховную Раду, конечно же, необходимо рассматривать с поправкой на жесткую избирательную кампанию в условиях вооруженного конфликта. Тем не менее, данный подход сегодня является ведущим в украинском внутреннем дискурсе. И в этой связи сценарий силового изменения «минского статус-кво» более чем реален. Он может проходить либо в формате «Сербской Краины» (удача для центральной власти и провал двух непризнанных республик), либо по лекалам югоосетинской авантюры Михаила Саакашвили, которая привела к признанию бывшей грузинской автономии и провалу политики «собирания страны».

Однако, помимо фактора Киева и поддержки украинской территориальной целостности Западом важны внутривнутриполитические реалии. Именно они обеспечили выживание Абхазии, Приднестровья или Южной Осетии, и, напротив, стали препонами для развития ичкерийского национально-государственного проекта.

Говоря о внутренних ресурсах для развития, следует отметить, что по численности населения и по территории две республики Донбасса превышают любое из имеющихся де-факто образований постсоветского пространства. Для сравнения, площадь Приднестровья составляет 4 163 кв. км, а численность населения там оценивается в 555 тыс. человек. В Абхазии на площади 8,7 тыс. кв.км проживает около 243 тыс. человек (грузинские статистики дают цифру 178 тыс. человек). Южная Осетия –

это 3,84 тыс. кв. км и различные оценки численности населения – от 8 до 72 тыс. человек. Нагорный Карабах имеет более сложную политико-географическую конфигурацию из-за

оккупации пяти районов целиком и двух частично за пределами бывшей Нагорно-Карабахской автономной области и утратой некоторых частей своей «заявленной территории». Но его население оценивается в 137 737 человек.

Донбасские образования сегодня стало модно сравнивать с Приднестровьем. По словам Эрика Ливни и Тома Коупа, они «были добывающими и промышленными центрами своих метрополий, обладали похожим человеческим капиталом и ресурсной базой. В советском плановом хозяйстве им отводилась роль производственных центров, притягивавших внутреннюю миграцию из числа (преимущественно русских) инженеров, техников, шахтеров, металлургов. Это наследие дает им преимущество по сравнению с тремя крошечными этническими анклавами на Кавказе, которые исторически сосредотачивались на туризме (Абхазия) и сельском хозяйстве (Южная Осетия и Карабах)». Но если не брать за основу некоторые внешние сходства, существуют и принципиальные различия. У истоков приднестровского проекта стояли производственники («красные директора»), имевшие значительный управленческий опыт не только на региональном, но и на общесоюзном уровне (не говоря уже про депутатство в Верховном совете Молдавии). До распада СССР будущие лидеры Приднестровской Молдавской республики уже имели за плечами два года политической борьбы, которая позволила кристаллизовать идеологию и приоритеты (вопрос о языке, сохранении Советского Союза, а после его распада – отношений с Россией и Украиной, нахождении 14-й армии на Днестре). Но даже по сравнению с Крымом, где движение за присоединение к РФ возглавили лидеры, сделавшие успешную политическую или бизнес-карьеру в период украинской независимости (Сергей Аксенов, Алексей Чалый, Владимир Константинов) на Донбассе дефицит опытных кадров. На первые роли здесь вышли те, кто был в тени или на вторых ролях, маргиналы, оттесненные представителями Партии регионов. То есть теми, кто многие годы успешно конвертировал свою «пророссийскую позицию» в лояльность Киеву и кто в течение последних нескольких лет до «второго Майдана» представлял всю Украину целиком.

В отличие от Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха в вооруженном конфликте на Донбассе отсутствует четко выраженный этнический момент. И русские, и украинцы есть по обе стороны баррикад. Но даже фактор территориальной консолидации, работающий при отсутствии четких этнических разделительных линий в Приднестровье (где вокруг проекта ПМР объединялись в разное время и русский Игорь Смирнов, и украинец Евгений Шевчук, и молдаван Григорий Маракуца), в Донбассе не стоит переоценивать. Выходцы из этого региона есть как в рядах ополчения, так и среди украинских добровольческих батальонов и Национальной гвардии. Население Донбасса расколото относительно видения перспектив как региона, так и Украины в целом. При этом за донбасские республики воевали не только граждане России, но и выходцы из других областей Украины, недовольные «вторым Майданом» и политикой новой власти. Стоит также отметить и пассивность значительной части населения, готовой к поддержке того, кто в итоге окажется сильнее.

Между тем де-факто государство – это не только опыт конфликта и военно-полевого менеджмента, но и навыки его укрощения в тот момент, когда необходимо консолидировать власть и повернуть народную стихию к рутинной работе (как это было в Нагорном Карабахе в период президентства Аркадия Гукасяна). Иначе на выходе получается «федерация полевых командиров» в ее ичкерийском формате. Следовательно, без привлечения «специалистов» (включая и бывшую региональную и местную бюрократию) не получится, поскольку на одной героике экономические и социальные проблемы не решишь, а всякая слава имеет тенденцию уменьшаться при столкновении с повседневными заботами. И приднестровский проект, и национально-государственное строительство в непризнанных образованиях Закавказья сопровождались и выстраиванием собственной «исторической политики» (в которой помогали профессиональные историки, журналисты, политологи), а также собственных экономических стратегий. Вопреки стереотипам, позиция Москвы далеко не всегда была в пользу поддержки непризнанной государственности (особенно в 1990-х начале 2000-х гг. на фоне конфликта в Чечне) и де-факто образования полагались во многом на собственные рецепты выживания и мобилизации ресурсов.

Не стоит забывать, что выстраивание институтов ДНР и ЛНР будет начинаться в условиях де-факто разделенного Донбасса и раскола в умонастроениях его жителей. В этом контексте сила примера в выборе лояльностей станет крайне важным фактором. Не зря многие украинские эксперты, не склонные к шапкозакидательству и показному патриотизму, предлагают отпустить Восточный Донбасс в «свободное плавание», показав ему некий позитивный пример. Понятное дело, с позитивом на сегодняшней Украине явный дефицит, а апелляция к опыту Западной Германии 1949–1989 гг. выглядит необоснованной натяжкой. Но здоровое зерно в данных рассуждениях имеется. Без своей элиты на одной лишь военно-политической поддержке Москвы

привлекательного образа не построить и «вторым Приднестровьем» не стать. И в этом плане популярные ныне эгалитарные идеи и некое демонстративное пренебрежение «умниками» (которые отождествляются с настроениями в пользу Киева и Запада) требуют, как минимум, значительной корректировки. Многие эксперты справедливо отмечают, что подобная политика оттолкнула от лидеров Донбасса многих потенциальных союзников. Это и профессорско-преподавательский состав вузов, недовольный украинизацией и не согласный с победой «второго Майдана», и бизнес (отпугиваемый постоянными разговорами руководства ДНР и ЛНР о «национализации» и необходимости «раскошелиться для народа»), и управленцы, изначально готовые «подняться против переворота в Киеве». Очевидно, что без поддержки этих групп трудно наладить текущую работу, сохранить элементарный порядок и сделать заявку на альтернативу украинскому государственному проекту. Что, кстати, отчасти удавалось и удается Приднестровью при сравнении с Молдавией. Неслучайно даже такой известный критик российской политики и приднестровской «квазигосударственности», как Оазу Нантой, в интервью Международной кризисной группе заявил, что «не столько силен приднестровский сепаратизм, сколько слаба молдавская государственность».

Сила или слабость украинской власти станет не менее важным фактором для развития ДНР и ЛНР. В данном случае речь идет не о жесткой военной силе. В случае украинских успехов на ниве экономического реформирования, национального строительства, минимизации коррупции, достижения более высоких стандартов жизни (какими бы труднодостижимыми ни казались эти цели) властям двух непризнанных республик будет трудно поддерживать идеи о пользе «затягивания поясов» и необходимости мобилизации перед лицом угрозы Киева. Хотя бы в силу того, что эксплуатировать этнический фактор, который используется в Закавказье, для них проблематично.

Таким образом, «минский процесс», вызванный невозможностью украинского блицкрига – с одной стороны, и неготовностью Москвы к признанию ДНР и ЛНР, а также к мультипликации крымского опыта на юго-востоке Украины – с другой, обозначил возможность превращения Донбасса в новый полигон для непризнанной государственности. Траектория развития двух республик этого региона еще формируется, в ней много сложных переменных, требующих качественного решения. Но уже очевидно: чтобы с самопровозглашенными республиками стали всерьез считаться (вопрос о признании в данном случае не так уж принципиален) нужна эффективная работа по выстраиванию властных институтов. Перед ними также стоит задача преодоления всесилия полевых командиров, налаживания хозяйственной деятельности и формирования элиты, понимающей (при всей ограниченности ресурсов и возможностей) свои перспективы. На этом пути возможны варианты в диапазоне от Чечни и Сербской Краины до приднестровского опыта. Или формированию уникальной донбасской модели.