

Осуществление политики непризнания на постсоветском пространстве: примеры Грузии, Азербайджана и Молдовы

Айвазян Анна Степановна, ИЕ РАН, Москва, Россия

Контактный адрес: anna.ayvazyan@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена политике непризнания отделившихся территорий со стороны Грузии, Азербайджана и Молдавии. Под такой политикой подразумеваются отказ в признании де-факто существующих политических образований и другие меры, сопровождающие таковой отказ и сопряженные с необходимостью выстраивания отношений с самопровозглашенными государствами. Новизна данного исследования состоит в фокусе внимания автора на изучении вопроса о выстраивании коммуникации между «материнскими» государствами и политической элитой и населением конфликтных территорий. Сравнительный анализ трех приведенных сценариев показывает, что, несмотря на неизменность сути политики непризнания, в ее практической реализации присутствуют значимые различия. Хотя эта политика не приближает «материнские» государства к разрешению конфликта, в своих различных проявлениях она может способствовать как постепенному исчезновению вражды, так и усилению противоречий. Факторы, влияющие на политику непризнания, включают в себя существующие вокруг конфликта политические нарративы, доминирующие представления о моделях государственного строительства, политику государства-патрона, восприятие диалога с отделившимся регионом как угрозы идентичности, опыт проживания исторической травмы и войны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политика непризнания, де-факто государства, конфликты на постсоветском пространстве, Грузия, Азербайджан, Молдавия

Политика непризнания и ловушки борьбы за признание

Феномен де-факто государств на постсоветском пространстве зачастую рассматривается исследователями с точки зрения возможностей мирного урегулирования конфликта при участии международных игроков, а также проблемы внешнего суверенитета. Целью статьи является рассмотрение опыта Грузии, Азербайджана и Молдавии в проведении политики непризнания по отношению к отделившимся регионам. В фокус внимания автора попадает выстраивание коммуникации между элитами и населением «материнских» государств и конфликтных территорий. Выделены ключевые формальные аспекты политики непризнания (стратегия по работе с отделившимся регионом; законодательство, признающее статус конфликтной территории), дана характеристика позиции самих де-факто образований по отношению к «материнским» государствам, проанализировано влияние политики государств-патронов. Автор не акцентирует внимание на правовых аспектах предмета исследования.

Как правило, установление политического диалога между «материнским» государством и отделившимся регионом затруднено. Несмотря на то что де-факто государства обладают формой правления с характерными атрибутами внутреннего суверенитета (контролем над определенной территорией, способностью осуществлять управление и предоставлять услуги своему населению, легитимностью в глазах собственного народа)¹, их претензии на государственность оспариваются внутри международного сообщества. Попытки обосновать свою правосубъектность становятся важным направлением усилий лидеров непризнанных политических образований. Сохранение контактов с «материнским» государством, наоборот, рассматривается как угроза утраты самостоятельности в принятии политических решений. Использование такими авторами, как Б. Коппитерс, Д. Боурис, И. Фернандес-Молина, определения «спорного государства»² отражает указанную проблему: «спорные государства» стремятся прежде всего к признанию своей независимости и ввиду этого отказываются от любых политических мер, предполагающих контроль на своей территории. С.М. Маркедонов отмечает, что история де-факто образований на постсоветском пространстве наполнена чередой изменений в их стратегиях по продвижению и защите суверенитета в условиях угрозы поглощения со стороны «родительских государств»³.

М.В. Братерский, А.С. Скриба, А.И. Сапогова обращают внимание на различие между статусом государства и его фактическим признанием. В то время как статус определяет место государства в международной иерархии, признанность указывает на его признание как состоявшегося и обладающего суверенитетом⁴. Н.В. Шевчук подчеркивает, что признание как таковое не конвертируется в государственную состоятельность для одних и не является безусловным залогом длительного существования для других⁵. Вопрос о том, что в действительности значит признание или непризнание в межгосударственных отношениях, поми-

1 Броерс 2005.

2 Bouris, Fernández-Molina 2018; Coppieters 2019.

3 Маркедонов 2021.

4 Братерский et al. 2021.

5 Шевчук 2022а.

мо соответствующих формальных заявлений и законодательных актов, остается важным в теории международных отношений¹.

Проблематика борьбы за признание состоит в том, что постоянный фокус политических элит на вопросах безопасности и военного сотрудничества провоцирует непрерывное воспроизводство конфликта. Последовательное непризнание со стороны «материнского» государства и международного сообщества, в свою очередь, ведет к замораживанию конфликта и развитию изоляционизма². Вопрос признания затрагивает культурные, исторические, социальные аспекты, часто игнорируемые исследователями³. Политическая борьба за признание зачастую отдаляет обе стороны от решения конфликта и сокращает пространство для поиска возможного компромисса.

Политика непризнания имеет ряд последствий и для поиска мирного решения конфликта. Анализируя урегулирование конфликта в Нагорном Карабахе, Л. Броерс, например, указывает на то, что политика непризнания ставит легитимность де-факто государства в зависимость от самого его существования, что меняет правила внутренней политической игры среди участников политического процесса и препятствует демократизации, с одной стороны, а с другой – не приближает «материнские» государства к возвращению отделившихся от них политических образований⁴. Б. Коппитерс подчеркивает и то, что политика непризнания предполагает отрицание не только статуса де-факто государства, но и идентичности проживающих в нем групп населения⁵. Как справедливо указывают Дж. Тоал, В. Колоссов и Дж. О'Локлин, на этот процесс влияют и государства-патроны, поддерживающие процессы становления государственности в де-факто республиках⁶.

Политика непризнания со стороны «материнского» государства может выражаться как в отказе от обсуждения статуса отделившегося региона, так и в сопротивлении и отказе от ведения переговоров на равных; отказе в признании неправительственных организаций, работающих на конфликтной территории; отрицании легитимности политических институтов, действующих на конфликтной территории. Политику непризнания характеризует то, что конфликтующие стороны готовы принять как решение конфликта в текущих обстоятельствах. На выбранную модель влияют политический режим в «материнском» государстве и принятая концепция государственного строительства, исторические нарративы вокруг конфликта, восприятие тех или иных обстоятельств как угроз национальной идентичности, политика государства-патрона, позиция политических лидеров отделившихся территорий и другие факторы.

В крайнем своем воплощении политика непризнания приводит к милитаризации «материнского» государства и поиску военных решений. В более мягких формах она находит отражение в попытках предложить населению конфликтных территорий способы интеграции и политического участия.

1 Geis et al. 2015.

2 Толстых 2020.

3 Hayden, Schick 2016.

4 Броерс 2005.

5 Coppieters 2021.

6 O'Loughlin et al. 2014.

Кооперация и вовлечение: опыт Грузии

Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия уточняет задачи мирной политики Грузии, суть которой, по официальной версии, сводится к двум направлениям: «деокупация» страны и сближение разделенного конфликтом общества. Согласно этому видению, грузинский политический режим единой европейской Грузии должен защищать права всех граждан и идентичность всех этнических групп, включая грузин, абхазов и осетин¹. Предлагаемая интеграционная модель не допускает существования особых прав отдельных групп населения, но отражает свойственную грузинскому обществу традицию многонациональности². В академической литературе упоминаются, например, позитивный опыт Грузии в интеграции азербайджанского меньшинства в грузинское общество³; позитивные изменения в политике Грузии по отношению к этническим меньшинствам, от восприятия их как угрозы национальному суверенитету до принятия в 2009 г. при президенте М. Саакашвили Стратегии по национальной интеграции и толерантности, что позитивно сказалось на армянском этническом меньшинстве в Самцхе-Джавахети⁴. Продолжая политику гражданской интеграции, в 2015 г. правительство И. Гарибашвили утвердило Государственную стратегию гражданского равноправия и интеграции⁵. В ней авторы утверждают наличие угрозы ассимиляции проживающих на территории Абхазии и Южной Осетии этнических групп ввиду «оккупации» со стороны Российской Федерации, воспринимая население Абхазии и Южной Осетии как неотделимую часть грузинской нации, которая оказалась подвержена внешней угрозе.

Политика гражданской интеграции осуществляется в соответствии с принципом вовлечения без признания, принятым ЕС в отношении Абхазии и Южной Осетии в 2009 г., и, таким образом, является естественной составляющей грузино-европейского сотрудничества. В целях создания среды, в которой представители этнических меньшинств эффективно участвуют в политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, правительство Грузии разрабатывает план действий на каждый год. В каждом из таких планов подробно прописаны мероприятия по улучшению вовлеченности представителей этнических меньшинств в центральные и местные выборные органы, популяризации культурного многообразия, изучению государственного языка этническими меньшинствами, повышению доступа к качественному образованию, социально-экономическому усилению женщин и молодежи⁶.

1 Постановление №356 13 июля 2021 года г. Тбилиси «Об утверждении Государственной стратегии по гражданскому равноправию и интеграции на 2021–2030 годы и Плана действий Государственной стратегии по гражданскому равноправию и интеграции на 2021–2022 годы» // Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия. 13 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://smr.gov.ge/ru/page/31/samoqalaqo-tanas-worobisa-da-integraciis-saxelmwifo-strategia-da-samoqmedo-gegma> (дата обращения: 22.10.2022).

2 Jones 2006.

3 Berglund 2019.

4 Velay Mateu 2016.

5 Распоряжение Правительства Грузии от 17 августа 2015 №1740 Об утверждении Государственной стратегии гражданского равноправия и интеграции и Плана действий на 2015–2020 гг. // Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия. 17 августа 2015. [Электронный ресурс]. URL: https://smr.gov.ge/uploads/prev/_1f771000.pdf (дата обращения: 22.10.2022).

6 План действий на 2021–2022 годы Государственной стратегии по гражданскому равноправию и интеграции на 2021–2030 годы. // Аппарат государственного министра Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия. 13 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://smr.gov.ge/ru/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan> (дата обращения: 22.10.2022).

Указанная модель сосуществования различных этнических групп, однако, неприемлема для Абхазии и Южной Осетии. Ключевую роль в этом играют опыт военного конфликта, существовавший ранее статус автономии в составе Грузии, получившие возможность развития политические институты внутри де-факто государств, восприятие интеграции как экзистенциальной угрозы, присутствие внешней политической поддержки и признание Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых государств со стороны Российской Федерации. Модель многонационального грузинского государства не отвечает на запрос Абхазии и Южной Осетии на политическую субъектность и не дает однозначных гарантий их безопасности.

С 2008 г. Абхазия и Южная Осетия не фигурируют в официальном грузинском политическом дискурсе как в какой-либо мере самостоятельные образования: статус «оккупированных» территорий подразумевает вынужденное положение, не зависящее от собственной воли политической элиты отделившихся территорий. Закон об «оккупированных» территориях в качестве таковых признает территории Автономной Республики Абхазия и Цхинвальский регион¹. Несмотря на то что в законе указан статус Абхазии как автономной республики и утраченный Южной Осетией статус автономной области, определение этих территорий в качестве «оккупированных» не позволяет так или иначе признать и на практике определить атрибуты автономии. Подход официального Тбилиси обозначает население конфликтных территорий в качестве пострадавших в ходе военного конфликта и ставит задачу восполнения утерянных ими выгод социально-экономического развития, доступных другим гражданам Грузии. Одновременно с этим закон накладывает существенные ограничения на любую активность, не регламентированную грузинским законодательством: это, например, касается запрета экономической деятельности, направленной на получение выгоды, дохода или компенсации, без лицензии или разрешения, выданного в соответствии с законом Грузии компетентными государственными ведомствами.

Политика Грузии по отношению к Абхазии и Южной Осетии «человекоцентрична»: предпринимаемые меры направлены на население отделившихся территорий, но не на установление политического диалога с их руководством. Следуя этому пути, в 2019 г. правительство Грузии предложило инициативу «Шаг к лучшему будущему», направленную на улучшение социально-экономического положения населения, проживающего в Абхазии и Цхинвальском регионе / Южной Осетии.

Так, согласно официальной статистике, в 2019 г. медицинскими услугами на территории Грузии воспользовались более 2 тыс. пациентов из Абхазии и Южной Осетии². Министерство образования и науки Грузии ежегодно награждает стипендиями студентов из Абхазии и Южной Осетии, показавших наилучшие результаты на единых национальных экзаменах: выдаваемые гранты на обучение носят имя писателя и поэта Абхазии Д. Гулия и осетинского поэта, прозаика и

1 "Law of Georgia on Occupied Territories," Parliament of Georgia, October 2008, accessed October 22, 2022, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/19132?publication=6>.

2 "Statistics of the Use of the Georgian Healthcare Programs on the Occupied Territories of Georgia in 2019–2020," Institute for Development of Freedom of Information, March 5, 2021, accessed October 22, 2022, <https://idfi.ge/en/statistical-data-georgian-healthcare-programs-2018-2020>.

публициста К. Хетагурова¹. Для студентов, не имеющих возможности пройти единое тестирование, существует специальная программа, позволяющая учиться в грузинских учреждениях высшего образования бесплатно². В 2021 г. Министерство образования и науки Грузии также объявило о возможности финансирования исследовательских проектов на «оккупированных» территориях Грузии, при этом обозначив цель науки в защите исторической правды³.

С одной стороны, программы поддержки населения широкомасштабны, с другой – их косвенные задачи состоят в интеграции населения отделившихся регионов в общественно-политическое пространство Грузии с доминирующими в нем представлениями о прошлом и будущем грузинского государства и грузинской нации.

Государственная стратегия, принятая в 2010 г. правительством Грузии по «оккупированным» территориям, обозначает кооперацию и вовлечение как два ведущих принципа грузинской политики⁴. Официальный Тбилиси принимает вектор интеграции в европейские и евроатлантические структуры и институты как не подлежащий оспариванию приоритет, предполагая заинтересованность политических элит и населения конфликтных территорий в получении выгод от проводимых в Грузии политических и экономических преобразований. Стратегия основывается на предположении о том, что политический статус Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии будет определен в рамках мирных переговоров после полной «деоккупации» грузинской территории. Стратегия определяет абхазов и осетин как коренные народы Грузии, при этом признавая право Абхазской Автономной Республики на статус абхазского языка в качестве государственного на своей территории наряду с грузинским языком. Тем не менее политика вовлечения, согласно тексту Стратегии, основывается на верховенстве грузинского права и доминирующей роли министерств Грузии и предполагает централизованное подчинение Тбилиси всех ведомств в Абхазии и Южной Осетии. Например, в Стратегии упомянуто, что для грузиноязычного населения Абхазии и Южной Осетии должны быть созданы условия для обучения на грузинском языке, а учебники на абхазском и осетинском языках должны быть составлены в соответствии с требованиями Министерства образования Грузии.

Политика непризнания является единственным доступным Грузии дипломатическим инструментом, при помощи которого она может заявить о своих правах на контроль отделившихся территорий⁵. Это приводит к избеганию решения сложных политических вопросов, реконструированию «российской угрозы» во внутривнутриполитической борьбе⁶, при том что ожидание дистанцирования Россий-

1 "Ana Barbakadze – a Kosta Khetagurov Scholar Becomes Ilia State University Student," Ministry of Education and Science Georgia, accessed October 22, 2022, <https://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=occupied%20territories&id=12787&lang=eng>.

2 "Applicants Living in The Occupied Territories Will Be Enrolled Without Any Examinations and Will Be Funded by the State," Ministry of Education and Science Georgia, July 6, 2020, accessed October 22, 2022, <https://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=occupied&id=10583&lang=eng>.

3 "Mikheil Chkhenkeli: 'Georgia's Independence and Territorial Integrity Are the Cornerstone of Our Country's State Development,'" Ministry of Education and Science Georgia, June 24, 2021, accessed October 22, 2022, <https://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=occupied%20territories&id=12301&lang=eng>.

4 "State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation," Government of Georgia, January 2010, accessed October 22, 2022, [https://www.gov.ge/files/225_31228_851158_15.07.20-StateStrategyonOccupiedTerritories-EngagementThroughCooperation\(Final\).pdf](https://www.gov.ge/files/225_31228_851158_15.07.20-StateStrategyonOccupiedTerritories-EngagementThroughCooperation(Final).pdf).

5 Gegeshidze 2011.

6 Сихарулидзе 2022.

ской Федерации от конфликта нереалистично. Политика непризнания Абхазии и Южной Осетии Грузией также находит поддержку со стороны ЕС и западных стран: она отдельно упомянута в Соглашении об ассоциации Грузии и ЕС, а в тексте Соглашения есть пункты, допускающие возможность распространения его положений на Абхазию и Южную Осетию, как только Грузия восстановит контроль над этими территориями¹.

Вместе с тем политика непризнания не способствовала какому-либо политическому сближению отделившихся де-факто государств и Тбилиси. Наоборот, риторика представителей Абхазии и Южной Осетии не только не стала более дружественной по отношению к Грузии, но в условиях общей нестабильности в регионе лишь ужесточилась. Например, А. Бибилов, занимавший до мая 2022 г. пост президента Южной Осетии, в одном из публичных интервью назвал преступным режим М. Саакашвили, поставившего, по мнению А. Бибилова, во главу угла политику государственного терроризма в отношении осетинского народа². Южная Осетия по-прежнему стремится к объединению с Российской Федерацией и воссоединению с Северной Осетией. В июне 2022 г. в Москве прошли консультации по вопросу референдума об объединении Республики Южная Осетия и Российской Федерации. В октябре 2022 г. глава МИД Абхазии И. Ардзинба заявил о заинтересованности Абхазии в изучении опыта Союзного государства России и Белоруссии³.

Курс на вовлечение населения конфликтных территорий в общественное и политическое пространство Грузии не создал условий для согласования противоположных по своим приоритетам политических нарративов о будущем страны. Статус «оккупированных» территорий препятствует продвижению политического диалога между Тбилиси, Цхинвалом и Сухумом, лишив Абхазию и Южную Осетию возможности говорить с Тбилиси на равных.

Азербайджан: непризнание и попытка военного решения конфликта

Опыт Азербайджана представляет собой крайнее проявление политики непризнания, когда «материнское» государство принимает решение о восстановлении суверенитета военным путем. Политическое руководство страны выдвинуло собственные аргументы в пользу легитимности военного решения конфликта в ходе Второй карабахской войны 2020 г., ссылаясь на многолетнее отсутствие прогресса на переговорах, неэффективность международного посредничества, а также международные правовые документы, включая резолюции ООН, признающие суверенность и территориальную целостность Азербайджана. Вместе с тем Нагорный Карабах по-прежнему не входит в состав Азербайджана, во-

1 "Association Agreement Between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and Georgia, of the Other Part," EUR-Lex, August 30, 2014, accessed October 22, 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).

2 Анатолий Бибилов: «События, произошедшие в Южной Осетии до ввода миротворческих сил, кроме как геноцидом назвать невозможно» // Президент Республики Южная Осетия. 14 июля 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://presidentruo.org/anatolij-bibilov-sobytiya-proizoshedshie-v-yuzhnoj-osetii-do-vvoda-mirotvorcheskix-sil-krome-kak-genocidom-nazvat-nevozmozhno/> (дата обращения: 22.10.2022).

3 Абхазия внимательно изучает опыт Союзного государства России и Белоруссии // РИА Новости. 5 октября 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20221005/abkhaziya-1822014372.html> (дата обращения: 22.10.2022).

прос будущего де-факто республики будет решаться в ходе переговоров между Арменией и Азербайджаном. При этом сохраняется высокий риск возобновления боевых действий.

Политика непризнания Нагорного Карабаха в качестве самостоятельного политического образования со стороны Азербайджана основана на трактовке событий советского периода истории, согласно которой армянский национализм как политическое течение в Армении и среди армянской диаспоры оценивается как проявление экстремизма, несущее угрозу суверенитету Азербайджана. Согласно закону 1991 г. Республики Азербайджан¹, принятому при президенте А. Муталибове, создание в 1923 г. Нагорно-Карабахской автономной области признано неправомерным, противоречащим национальным интересам азербайджанского народа и способствующим углублению национальной розни между азербайджанцами и армянами. Образование Нагорно-Карабахской автономной области в составе Азербайджана в тексте закона трактуется как осуществление плана армянских националистов по искоренению на данной территории всех этнических, исторических, политических, экономических и духовных признаков того, что Нагорный Карабах – исконная составная часть Азербайджана.

Закон был принят до начала активных боевых действий между Арменией и Азербайджаном и фиксировал сохранение автономного статуса национально-территориального образования для группы армянского населения как угрозу эскалации насилия и массовых убийств, а также широкомасштабных террористических акций и уничтожения имущества азербайджанцев. В результате поражения Азербайджана в Первой карабахской войне Армения до 2020 г. сохраняла контроль не только над самой конфликтной территорией, но и над районами вокруг Нагорного Карабаха. За более чем 30 лет конфликта противоречия не только не разрешились, но привели к регулярным вспышкам военных столкновений, которые продолжились и после полномасштабной войны между армиями Нагорного Карабаха, Армении и Азербайджана в 2020 г. Итогом стало наращивание этнической вражды, сохранение образа врага в армянском и азербайджанском обществах, несмотря на многочисленные заверения лидеров стран о мирных намерениях государств.

Важная особенность карабахского урегулирования состоит в том, что Армения как государство-патрон не признала независимость Нагорного Карабаха (Арцаха), ее дипломатическая позиция основывалась на необходимости легитимизации Нагорного Карабаха международным сообществом. Политика Армении как государства-патрона в значительной степени обусловила политику непризнания Нагорного Карабаха со стороны Азербайджана. Дипломатические усилия Армении и армянской диаспоры многие годы были направлены на обоснование невозможности полноценного диалога по поводу Нагорного Карабаха и уступок ввиду политики Азербайджана, основанной на нетерпимости по отношению к армянам.

Война 2020 г. способствовала интенсификации попыток Армении получить от международных институтов и глобальных акторов однозначное осуждение

1 Закон Азербайджанской Республики «Об упразднении Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской Республики» // Законодательство стран СНГ. 26 ноября 1991. [Электронный ресурс]. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2890 (дата обращения: 22.10.2022).

агрессивной политики Азербайджана по отношению к Армении и армянскому населению Нагорного Карабаха. В 2021 г. Международный суд ООН принял решение о временных мерах, связанных с иском Армении против Азербайджана, и потребовал от последнего обеспечить безопасность военнопленных, предпринять меры по недопущению расовой ненависти в высказываниях представителей власти и государственных институтов, предотвратить акты вандализма, направленные на объекты армянского культурного наследия¹. Армянское политическое лобби добилось значительных успехов в некоторых западных странах. Так, например, французский Сенат в 2020 г. призвал к признанию независимости Нагорного Карабаха, заявив об агрессивной политике Турции и Азербайджана по отношению к Армении, невозможности для армянского населения Нагорного Карабаха жить свободно в составе Азербайджана, о высоком риске повторения массовых убийств армян².

Политическое руководство Нагорного Карабаха, в свою очередь, видит спасение в «триединстве Арцах – Армения – Диаспора»³, но не во взаимодействии с азербайджанскими властями. В самом Азербайджане отсутствует какая-либо стратегия по интеграции армянского населения в азербайджанское общество, не учреждены формальные институты, которые могли бы такую стратегию разработать. Азербайджан также препятствует работе неправительственных организаций на территории Нагорного Карабаха и осуществлению проектов по трансформации конфликта внешними акторами. Так, во время саммита программы «Восточное партнерство» ЕС в декабре 2021 г. Азербайджан подписал отдельную декларацию, в которой указано, что он не поддерживает любые действия на конфликтной территории, не основанные на соответствующем запросе и согласии Азербайджана⁴.

Война 2020 г. в значительной степени отодвинула вопрос статуса Нагорного Карабаха (Арцаха) с повестки переговоров о заключении мирного соглашения между Арменией, представлявшей интересы Нагорного Карабаха на дипломатическом уровне, и Азербайджаном. Об этом свидетельствуют утверждения премьер-министра Армении Н. Пашиняна о завышенных ожиданиях международного сообщества по отношению к армянской стороне⁵, нежелание Азербайджана возвращаться к переговорам при посредничестве Минской группы ОБСЕ, утверждения президента И. Алиева о существовании устной договоренности с президентом Российской Федерации и премьер-министром Армении о том, что вопрос статуса Нагорного Карабаха в переговорах Армении и Азербайджана за-

1 "International Court of Justice Granted Armenia's Request on Provisional Measures Against Azerbaijan," Government Representative before the European Court of Human Rights, December 7, 2021, accessed October 22, 2022, https://echr.am/en/events/international_court_of_justice.html.

2 "Proposition de Resolution (Proposal for a Resolution)," Senat.fr., November 18, 2020, accessed October 21, 2022, <http://www.senat.fr/leg/ppr20-145.html>.

3 Араик Арутюнян: Попытки затмить право народа Арцаха на самоопределение принципом территориальной целостности Азербайджана неприемлемы и беспочвенны // Arminfo. 19 сентября 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://arminfo.info/full_news.php?id=71598&lang=2 (дата обращения: 22.10.2022).

4 "National Declaration," European Council, December 2021, accessed October 22, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/53528/20211512-national-declaration-of-azerbaijan.pdf>.

5 Речь премьер-министра Никола Пашиняна на обсуждении в Национальном Собрании доклада об исполнении программы правительства. 13 апреля 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.primeminister.am/ru/statements-and-messages/item/2022/04/13/Nikol-Pashinyan-Speech/> (дата обращения: 22.10.2022).

трагиваться не будет¹. И. Алиев публично заявил, что армяне, проживающие в Карабахе, – граждане Азербайджана, и Азербайджан не намерен обсуждать с той или иной страной, в том числе с Арменией, их будущее и судьбу². Единственная приемлемая для Азербайджана форма взаимодействия в этой трактовке – интеграция армянского населения Нагорного Карабаха в азербайджанское общество. В противном случае проживающему в Нагорном Карабахе армянскому населению будет предложено покинуть свои места жительства. Последнее является наиболее вероятным сценарием в условиях отсутствия гарантий физической безопасности и существующей вражды.

Нагорно-карабахский конфликт обнажил непримиримость существующих в армянском и азербайджанском обществах нарративов о собственной государственности, неинклюзивность выбранных моделей государственного строительства. При этом обе стороны адаптируют исторические факты под соответствующие сценарии поведения, понимая задачу исторической науки в обнаружении «истины». Этим сценариям свойственна обоюдная виктимизация, где армяне – жертвы турок и азербайджанцев, а азербайджанцы – жертвы армян³. Переговоры воспринимаются как игра с нулевой суммой, в которой проигравшая сторона встанет перед угрозой физического исчезновения.

Пример Азербайджана демонстрирует то, как политика непризнания, не сопровождаемая соответствующими политическими мерами по настраиванию коммуникации с отделившимся регионом, приводит к интенсификации и заморозке конфликта. Победа Азербайджана в войне укрепила существующие в политическом руководстве Армении и Нагорного Карабаха (Арцаха) представления о невозможности сосуществования с государством-агрессором, при этом насильственная интеграция карабахцев в азербайджанское общество вряд ли может являться жизнеспособным решением.

Политика непризнания и реинтеграции: пример Молдавии

Конфликт в Приднестровье выделяется из общего ряда конфликтов на постсоветском пространстве. После распада СССР именно силовой способ «восстановления конституционного порядка» был ответом молдавских властей на самопровозглашение Приднестровской Молдавской Республики (ПМР). С тех пор политика самой ПМР изменилась. Она направлена на поддержание контактов руководителей Приднестровья и Республики Молдова и построение равноправных добрососедских межгосударственных отношений, что формально зафиксировано в Стратегии развития ПМР до 2026 г.⁴ Аналитики и исследователи долгие годы утверждали об отсутствии масштабного общественного запроса на разре-

1 Речь Ильхама Алиева на совещании, посвященном итогам шести месяцев этого года // Президент Республики Азербайджан. 15 июля 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://president.az/ru/articles/view/56987> (дата обращения: 22.10.2022).

2 Ильхам Алиев в Праге дал интервью азербайджанским телеканалам // Президент Республики Азербайджан. 6 октября 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://president.az/ru/articles/view/57500> (дата обращения: 22.10.2022).

3 Гарагезов, Кадыров 2012.

4 Стратегия развития Приднестровской Молдавской Республики на 2019–2026 годы // Новости Приднестровья. 17 декабря 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://novostipmr.com/ru/news/18-12-17/strategiya-razvitiya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-na-2019> (дата обращения: 22.10.2022).

шение конфликта как в Молдавии, так и в Приднестровье¹, а приднестровское урегулирование остается примером, когда отношения были переведены из конфронтационных в кооперационные².

Политика реинтеграции стала компромиссом, на который ПМР и Молдавия согласились при посредничестве России и Украины: такая формулировка позволила избежать восприятия мер по урегулированию конфликта как поддержки сепаратистских настроений. Ситуация изменилась в результате обострения отношений между Москвой и Киевом, что отразилось на политическом и экономическом положении Приднестровья³. В апреле 2022 г. на левом берегу Днестра произошло несколько инцидентов с обстрелами и подрывом инфраструктурных объектов. Несмотря на заявления Киева о том, что российские миротворцы и приднестровские призывники готовятся к наступательным действиям на территории Украины, президент Молдавии М. Санду подтвердила, что Молдавия по-прежнему открыта для продолжения диалога по урегулированию конфликта в регионе мирным путем⁴. Глава Приднестровья В. Красносельский, в свою очередь, отметил, что Приднестровье должно быть и будет признано – но мирным путем, за столом переговоров, в диалоге, а процесс должен быть исключительно демократическим и эволюционным по своему характеру: без военных действий и потерь⁵. Несмотря на то что ситуация противостояния между Россией и Украиной, являющимися участниками переговорного формата «5+2» по процессу приднестровского урегулирования, служит риском для политического диалога между Молдавией и Приднестровьем, стороны настроены конструктивно и обоюдно признают риски военной конфронтации.

Закон Республики Молдова об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) фиксирует принципы демократизации и демилитаризации как основополагающие в приднестровском урегулировании и определяет Приднестровье как автономно-территориальное образование с особым правовым статусом в составе Республики Молдова⁶. Закон признает политические институты Приднестровья, официальную символику, ведение делопроизводства на молдавском и русском языках, право Приднестровья поддерживать внешние контакты в экономической, научно-технической, гуманитарной областях.

В Молдавии существуют политические институты, ответственные за реализацию и мониторинг политики реинтеграции: Бюро по реинтеграции, пост премьер-министра по вопросам реинтеграции, парламентский комитет по мониторингу и контролю политики реинтеграции. Между Тирасполем и Кишиневом действуют рабочие группы: в сфере автомобильного транспорта, здравоохранения, образования, железнодорожного транспорта и др. Между Приднестровьем

1 Stanislav Secieru, "The Transnistrian Deadlock: Resolution Impalpable, War Improbable," Carnegie Endowment for International Peace, November 22, 2017, accessed October 23, 2022, <https://carnegiemoscow.org/commentary/74803>.

2 Шевчук 2022b.

3 Гуцин, Маркедоров 2016.

4 В МИД РФ осудили попытки вовлечь Приднестровье в конфликт на Украине // Интерфакс. 28 апреля 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/838412> (дата обращения: 22.10.2022).

5 Вадим Красносельский // Телеграм-канал «Вадим Красносельский». 6 мая 2022. URL: <https://t.me/VadimKrasnoselsky/374> (дата обращения: 22.10.2022).

6 Закон об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) // Парламент Республики Молдова. 22 июля 2005. [Электронный ресурс] URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16014&lang=ru (дата обращения: 22.10.2022).

и Молдавией происходит почти каждодневная коммуникация через офисы главных переговорщиков. Детальная проработка всех аспектов взаимных интересов позволяет отслеживать процесс коммуникации во множестве сфер и оперативно преодолевать препятствия к полноценному жизнеустройству в отделившемся регионе, связанные с его непризнанным статусом.

Согласно отчету Бюро по реинтеграции за 2021 г.¹, общий бюджет проектов по интеграции за год достиг величины в 790 тыс. евро. Среди достижений программы отмечены: отмена механизма извещения государственных служащих Республики Молдова по поводу частных визитов и пересечения границы Приднестровья; регистрация более 343 тыс. человек, проживающих в Приднестровье, в государственном Регистре населения; выдача 309 тыс. биометрических паспортов и 278 тыс. внутренних удостоверений граждан Республики Молдова жителям Приднестровья. Более 460 дипломов, выданных Университетом имени Т. Шевченко в Тирасполе, были признаны в Молдавии. Указанная статистика свидетельствует, что подавляющее большинство жителей ПМР не опасаются получения молдавских паспортов и иных официальных документов, не видят в этом угрозы утраты каких-либо прав и свобод.

За период с 2016 по 2021 г. в ПМР стабильно росли макроэкономические показатели, включая объем экспорта, объем промышленного производства, объем валовой продукции сельского хозяйства². При этом ПМР экспортирует в ЕС в процентном отношении больше, чем в Молдавию (34,9% против 31,8%), и лишь 9,8% экспорта приходится на страны Евразийского экономического союза. Вместе с тем большая часть импорта ПМР приходится на Российскую Федерацию; основная категория импорта – топливно-энергетические ресурсы³. Так как республика не признана де-юре, внешнеэкономическая деятельность осуществляется преимущественно путем прямых договоренностей предприятий с контрагентами. То, что Россия и ЕС – ключевые торговые партнеры Приднестровья, обуславливает заинтересованность непризнанной республики в сотрудничестве с обоими акторами.

Игнорирование Кишиневом переговорного формата «5+2» с начала Специальной военной операции на территории Украины, поддержка властями Молдавии позиции Киева по транспортной блокаде Приднестровья поставили ПМР в ситуацию жесткого выбора, который она не готова совершить. Последовательная и многолетняя политика реинтеграции не дала адекватных ответов в ситуации обострения рисков нестабильности вокруг региона: стороны вернулись к истокам конфликта и вопросам признания ПМР как политического образования с отличными от доминирующих в самой Молдавии внешнеполитическими приоритетами.

1 "The Review of The Year 2021 In the Activity of The Bureau of Policies For Reintegration And The Priorities For 2022," Government of the Republic of Moldova, December 2021, accessed October 22, 2022, <https://gov.md/en/content/review-year-2021-activity-bureau-policies-reintegration-and-priorities-2022>.

2 Основные макроэкономические показатели 2016–2021 годов // Правительство Приднестровья. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.gospmr.org/osnovnye-makroekonomicheskie-pokazateli/osnovnye-makroekonomicheskie-pokazateli-2016-2021-godov/> (дата обращения: 22.10.2022).

3 Показатели приднестровского экспорта в 2021 году – рекордные за последние 20 лет // Новости Приднестровья. 19 января 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://novostipmr.com/ru/news/22-01-19/pokazateli-pridnestrovskogo-eksporta-v-2021-godu-rekordnye-za> (дата обращения: 22.10.2022).

Заключение

Исследование опыта Грузии, Азербайджана и Молдавии в проведении политики непризнания по отношению к конфликтным территориям выявило особенности подхода каждого из трех государств. В качестве ключевых параметров были рассмотрены следующие аспекты: статус отделившейся территории, формально закрепленный законодательством «материнского» государства; признание автономии конфликтного региона; наличие формальных институтов, регулирующих взаимоотношения с де-факто образованием; наличие официальной стратегии и других формальных документов по работе с отделившейся территорией; позиция самих де-факто образований по отношению к «материнскому» государству; политика государства-патрона (государств-патронов).

Подход грузинского государства основан на принципах «деоккупации» страны и сближения разделенного конфликтом общества. Статус «оккупированных» территорий не позволяет развивать политический диалог с руководством Абхазии и Южной Осетии, однако открывает возможности для осуществления программ социально-экономической поддержки населения конфликтных территорий. Политика гражданской интеграции основана на стремлении сохранить традицию полиэтничности грузинского общества.

Политика непризнания Нагорного Карабаха в качестве самостоятельного политического образования со стороны Азербайджана отсылает к трактовке политического течения армянского национализма в качестве угрозы суверенитету государства. Она не сопровождается соответствующими мерами по налаживанию коммуникации с отделившимся регионом и не исключает использование военных решений.

Формула «реинтеграции», используемая Республикой Молдова по отношению к Приднестровской Молдавской Республике, прежде всего поддерживает самим отделившимся регионом. Функционируют различные ведомства, обеспечивающие полноценные экономические, политические и иные процессы в Приднестровье и постоянную коммуникацию. Стороны осознают риски военной конфронтации и готовы к диалогу.

Тем не менее даже в случае создания успешных механизмов вовлечения населения отделившегося региона в экономику и политическую жизнь «материнского» государства проблема признанности лишь отходит на второй план, но не исчезает полностью. Однако меры, предпринимаемые государствами и сопровождающие непризнание, в существенной степени могут сгладить противоречия, которые продолжают существовать даже в случае военного решения конфликта. В число таких механизмов входят: создание формальных ведомств, разрабатывающих стратегию взаимодействия с самопровозглашенными государствами; институционализация диалога, его отслеживание и подготовка отчетов; создание благоприятных условий для ведения экономической и иной деятельности; приверженность к мирным переговорам и создание условий, в которых население и политическая элита конфликтных территорий не воспринимают взаимодействие с «материнским» государством в качестве угрозы физической безопасности и собственной идентичности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Братерский, М.В., Скриба, А.С., Сапогова, А.И. Борьба за признание или повышение статуса: условия устойчивости и развития непризнанных государств (на примере Евразии) // Вестник международных организаций. – 2021. – Т. 16, № 3. – С. 203–219.

Braterskii, Maksim V., Striba, Andrej S., Sapogova Arina I. "Bor'ba za priznanie ili povyshenie statusa: usloviya ustoichivosti i razvitiya nepriznannykh gosudarstv (na primere Evrazii)." *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii* 16, no. 3 (2021): 203–219 [In Russian].

Броерс, Л. Пределы возможностей лидеров: элиты и общества в нагорно-карабахском конфликте. – Лондон: Ресурсы примирения, 2005. – 103 с.

Broers, Lawrence. *Predely vozmozhnostei liderov: elity i obshchestva v nagorno-karabakhskom konflikte*. London: Conciliation Resources, 2005. 103 p. [In Russian].

Гарагезов, Р.Р., Кадырова, Р.Г. Нарратив и примирение: о возможных стратегиях нарративного вмешательства в нагорно-карабахский конфликт // Кавказ и глобализация. – 2012. – Т. 6, №4. – С. 17–27.

Garagozov, Rauf R., Kadyrova, Rana H. "Narrativ i primirenje: o vozmozhnykh strategiyakh narrativnogo vmeshatel'stva v nagorno-karabakhskii konflikt." *Kavkaz i globalizatsiya*. 6, no. 4 (2012): 17–27 [In Russian].

Гущин, А.В., Маркедонов, С.М. Приднестровье: дилеммы мирного урегулирования. – Москва: Российский совет по международным делам, 2016. – 12 с.

Gushchin, Alexander V., Markedonov, Sergey M. *Pridnestrov'e: dilemmy mirnogo uregulirovaniya*. Moskva: Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam, 2016. 12 p [In Russian].

Маркедонов, С.М., Постсоветские де-факто государства: траектории борьбы за суверенитет // Мировая экономика и международные отношения. – 2021. – № 12. – С. 79–89.

Markedonov, Sergey M. "Postsoverskie de-fakto gosudarstva: traektorii bor'by za suverenitet." *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* 65, no. 12 (2021): 79–89 [In Russian].

Сихарулидзе, А.Т. От «противодействия» к «конструированию» российских угроз в Грузии при Михаиле Саакашвили // Международная аналитика. – 2022. – № 2. – С. 59–78.

Sikharulidze, Archil T. "Ot 'protivodeistviya' k 'konstruirovaniyu' rossiiskikh ugroz v Gruzii pri Mikhaile Saakashvili." *Mezhdunarodnaya analitika* 13, no. 2 (2022): 59–78 [In Russian].

Толстых, В.Л. Признание и непризнанные государства в начале XXI в. // Российский юридический журнал. – 2020. – No. 5. – С. 135–151.

Tolstykh, Vladislav L. "Priznanie i nepriznannye gosudarstva v nachale XXI v." *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* 5 (2020): 135–151 [In Russian].

Шевчук, Н.В. Вовлечение без признания: новое измерение международно-правового статуса де-факто государств // Мировая экономика и международные отношения. – 2022а. – № 6. – С. 124–134.

Shevchuk, N.V. "Vovlechenie bez priznaniya: novoe izmerenie mezhdunarodno-pravovogo statusa de-fakto

gosudarstv." *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 6 (2022a): 124–134 [In Russian].

Шевчук, Н.В. Тактика малых шагов в урегулировании конфликта: казус Приднестровья // Международные процессы. – 2022b. – № 1. – С. 38–54.

Shevchuk, N.V. "Taktika malykh shagov v uregulirovanii konflikta: kazus Pridnestrov'ya." *Mezhdunarodnye processy*, no. 168 (2022b): 38–54 [In Russian].

Berglund, Christofer. "Accepting Alien Rule? State-Building. Nationalism in Georgia's Azeri Borderland." *Europe-Asia Studies* 72, no. 2 (2019): 263–285. <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1679091>.

Bouris, Dimitris, and Irene Fernández-Molina. "Contested States, Hybrid Diplomatic Practices, and the Everyday Quest for Recognition." *International Political Sociology* 12 (2018): 306–324. <https://doi.org/10.1093/ips/oly006>.

Coppieters, Bruno. "Engagement without Recognition." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gézim Visoka, John Doyle, and Edward Newman, 241–255. London: Routledge, 2019.

Coppieters, Bruno. "A Struggle over Recognition and Nonrecognition: The Internationalization of the Abkhaz State University." *Nationalities Papers*, 1–22. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. <https://doi.org/10.1017/nps.2021.48>.

Gegeshidze, Archil. "The Policy of Non-recognition of Georgia: Prospects and Challenges." In *The Politics of Non-Recognition in the Context of the Georgia-Abkhaz Conflict*, 26–39. London: International Alert, 2011.

Geis, Anna, Fehl, Caroline, Daase, Christopher, and Georgios Kolliarakis. "Gradual Processes, Ambiguous Consequences: Rethinking Recognition in International Relations". In *Recognition in International Relations*, edited by Christopher Daase, Anna Geis, Anna, Caroline Fehl, and Georgios Kolliarakis, 3–26. London: Palgrave Macmillan, 2015.

Jones, Stephan. "Georgia. Nationalism from under the Rubble." In *After Independence. Making and Protecting the Nation in Postcolonial and Postcommunist States*, edited by Lowell W. Barrington, 248–276. Michigan: University of Michigan Press, 2006.

Hayden, Patrick, and Kate Schick (eds.). *Recognition and Global Politics. Critical Encounters Between State and World*. Manchester: Manchester University Press, 2016. 265 p.

O'Loughlin, John, Kolossov, Vladimir, and Gerard Toal. "Inside the Post-Soviet De Facto States: A Comparison of Attitudes in Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, and Transnistria." *Eurasian Geography and Economics* 55, no. 5 (2014): 423–456. <https://doi.org/10.1080/15387216.2015.1012644>.

Veloy Mateu, Sandra. *The Armenian Minority in the Samtskhe-Javakheti region o Georgia: Civic Integration and its Barriers*. Tbilisi: Georgia Reform Associates, 2016. 46 p.

Сведения об авторе

Анна Степановна Айвазян,

доктор полит. наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН,

Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 35, 125993.

e-mail: anna.ayvazyan@gmail.com

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 24 октября 2022.

Переработана: 11 ноября 2022.

Принята к публикации: 10 декабря 2022.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Айвазян, А.С. Осуществление политики непризнания на постсоветском пространстве: примеры Грузии, Азербайджана и Молдовы // Международная аналитика. – 2022. –

Том 13 (4). – С. 43–57.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-4-43-57>

Implementation of Non-Recognition Policy in the Post-Soviet Space: Cases of Georgia, Azerbaijan and Moldova

ABSTRACT

The author analyzes the policy of non-recognition implemented by Georgia, Azerbaijan and Moldova in relation to the separatist conflict territories. The policy of non-recognition designates both the refusal to recognize *de facto* existing political entities, and other measures that accompany it and are associated with the need to build relations with self-proclaimed states. Comparative analysis of the three depicted models shows that, despite the permanent essence of the non-recognition policy, there are significant differences in its practical implementation. Although the policy of non-recognition does not bring the parent states closer to resolving the conflict, in its various manifestations it can both contribute to the gradual disappearance of enmity and intensify existing contradictions. Factors that influence non-recognition politics include political narratives surrounding the conflict, dominant state-building patterns, patron state policies, perceived identity threats, experience of historical trauma and war.

KEYWORDS

non-recognition policy, de-facto states, post-Soviet conflicts, Georgia, Azerbaijan, Moldova

Author

Anna S. Ayvazyan,

PhD in Political Sciences, Senior Researcher at the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, 11-3, Mokhovaya str., Moscow, 125993, Russian Federation.

e-mail: anna.ayvazyan@gmail.com

Additional information

Received: October 24, 2022. Revised: November 11, 2022. Accepted: December 10, 2022.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Ayvazyan, Anna S. "Implementation of Non-Recognition Policy in the Post-Soviet Space: Cases of Georgia, Azerbaijan and Moldova." *Journal of International Analytics* 13, no. 4 (2022): 43–57.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-4-43-57>