

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Konrad
Adenauer
Stiftung

**РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ:
ПЕРСПЕКТИВЫ И ПАРАМЕТРЫ
МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ**

**RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT:
PROSPECTS AND PARAMETERS OF
UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS**

Киев - 2018 | Kyiv - 2018



РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ

Материалы для трёхсторонней экспертной встречи
14-17 августа 2018г., Каденаббия, Италия

Издание подготовлено Центром Разумкова при содействии и поддержке
Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине
в рамках проекта российско-украинско-немецкого диалога

Киев, август 2018г.

Руководитель проекта – Михаил Пашков
Редакторы – Алла Чернова, Анна Пашкова, Валерия Клименко
Бильд-редактор – Андрей Хопта
Дизайн и макет – Александр Шаптала

В работе над изданием также принимали участие сотрудники Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине Екатерина Белоцерковец и Юрий Сильвестров.

В этом издании, подготовленном Центром Разумкова при содействии Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине, представлены материалы для обсуждения на очередной VIII встрече украинских, российских и немецких экспертов. С 2015г. Фонд Конрада Аденауэра регулярно дважды в год – в Германии (Берлин) и Италии (Каденаббия) проводит трехсторонние экспертные дискуссии, посвящённые проблемам урегулирования (минимизации) российско-украинского конфликта. За четыре года состоялись экспертные дискуссии по следующим темам:

“Разрешение конфликта – как следует действовать Украине, Германии и ЕС” (март 2015г.)

“Отношения ЕС-Украина-Россия на фоне затяжного конфликта” (август 2015г.)

“Урегулирование конфликта в Украине, сценарии развития в постконфликтный период и влияние войны в Сирии” (февраль 2016г.)

“Пути, сценарии и перспективы урегулирования российско-украинского конфликта” (август 2016г.)

“Восточная Украина – забытая война? Перспективы Минских соглашений и Нормандского формата” (февраль 2017г.)

“Конфликт между Россией и Украиной в водовороте глобальных изменений” (август 2017г.)

“Развитие в условиях затяжного кризиса. Пятый год развития конфликта между Россией и Украиной” (февраль 2018г.)

“Конфликт между Россией и Украиной – будет ли создана миротворческая миссия ООН?” (август 2018г.)

В этом издании представлены позиции, оценки и прогнозы (в виде интервью и статей) немецких, украинских и российских экспертов относительно перспектив миротворческой операции ООН на Востоке Украины, а также обобщены некоторые предложения и рекомендации по параметрам, составу и дислокации возможной миссии ООН на Донбассе.

Кроме этого, в издании опубликованы результаты социологических исследований Центра Разумкова, проведённых в период конфликта России и Украины (2014-2018гг.).

Мнения и оценки, высказанные в интервью и статьях, являются авторской позицией и не обязательно совпадают с позициями Центра Разумкова и Фонда Конрада Аденауэра.

В случае использования материалов просим ссылаться на данное издание.

Адрес Центра Разумкова: 01015, Киев, ул. Лаврская, 16, 2 этаж

Тел.: (044) 201-11-98

Факс: (044) 201-11-99

Веб-страница: www.razumkov.org.ua

facebook: <https://www.facebook.com/therazumkov/>

ISBN 978-966-2050-15-8

© Центр Разумкова, 2018

© Издательство “Заповит”, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ

Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов для обсуждения на VIII экспертной встрече (август 2018г.) 5

КОНЦЕПЦИЯ ВВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ (МВА) НА ОККУПИРОВАННЫХ РФ ТЕРРИТОРИЯХ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ УКРАИНЫ 16

МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ, ШАНСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов (май-июнь 2018г.) 23

Позиции немецких экспертов

Только сильный Запад сможет предотвратить дальнейшую экспансию России и вступить с РФ в конструктивный диалог
Армин ШТАЙГИС 24

Мандат о сокращении миссии ООН до охраны наблюдателей ОБСЕ говорит о том, насколько несерьезно к нему относится сам Кремль
Густав ГРЕССЕЛЬ 28

Готовность РФ к поиску компромисса по вопросу миротворцев ныне вероятно ниже, чем была изначально
Сюзан СТЮАРТ. 30

Шансы действительно миротворческой миссии ООН равняются нулю
Экарт Д. ШТРАТЕНШУЛЬТЕ 32

Использование миротворческой миссии ООН предоставит Кремлю более-менее удобный способ выхода из текущей конфронтации
Андреас УМЛАНД. 33

Позиции украинских экспертов

Позитивное решение вопроса о миротворческой миссии ООН на Донбассе зависит от изменения позиции России
Константин КОНОНЕНКО 38

Компромисс по миротворческой миссии ООН на Донбассе невозможен, пока не завершатся президентские и парламентские выборы в Украине
Владимир ФЕСЕНКО 40

Из-за отсутствия видимых возможностей для взаимных уступок процесс согласования позиций сторон будет затяжным
Виталий МАРТЫНЮК. 44

СОДЕРЖАНИЕ

Главный сигнал – выполнение первого пункта Минских договорённостей <i>Елена СНИГИРЬ</i>	47
Миссия ООН на Донбассе – пока единственно возможный, но сложно реализуемый вариант урегулирования конфликта <i>Михаил ПАШКОВ</i>	52
Позиции российских экспертов	
Миротворческая операция должна не заморозить конфликт, а способствовать его урегулированию <i>Андрей ЗАГОРСКИЙ</i>	57
Все новые инициативы и предложения по урегулированию могут рассматриваться только в рамках сформулированных российских констант <i>Дмитрий ДАНИЛОВ</i>	64
Перспективы миссии ООН видятся крайне туманными <i>Татьяна ПАРХАЛИНА</i>	71
Если Украина не попытается продвинуться по пути урегулирования, другие участники переговоров будут выжидать <i>Сергей УТКИН</i>	75
Прогресс или кризис международных отношений будут сказываться на России и Украине и на состоянии конфликта между ними <i>Михаил СУББОТИН</i>	79
Статьи	
Внутриполитические процессы в РФ: динамика и перспективы <i>Лев ГУДКОВ</i>	82
Конфликт на Востоке Украины: есть ли надежда на скоординированные усилия? <i>Владислав ИНОЗЕМЦЕВ</i>	88
РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ОЦЕНКИ И ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ	
<i>Результаты социологических исследований</i>	95
Отношения Киева и Москвы, причины и последствия конфликта	95
Перспективы украинско-российских контактов	97
Миротворческая миссия на Донбассе: позиции граждан Украины	98
Резюме, или матрица отношения к России	99

ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ

Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов для обсуждения на VIII экспертной встрече (август 2018г.)

Дискуссии о введении миротворческого контингента ООН в зону конфликта на Донбассе перешли в практическую плоскость, идут на разных площадках и в разных форматах. Эта тема обсуждалась на встречах К.Волкера – В.Суркова, продолжаются переговоры в рамках “Нормандской четверки”. Ряд стран уже заявили о возможности участия в такой миссии. Однако, позиции Украины и России – кардинально расходятся.

Каковы на сегодня шансы появления “голубых касок” на Востоке Украины? Как достичь компромисса по параметрам мандата возможной миротворческой миссии? Станет ли эта миссия средством постепенного урегулирования ситуации на Донбассе или инструментом замораживания конфликта?

В рамках заочного Круглого стола немецким, украинским и российским экспертам предлагалось определить некоторые параметры мандата предполагаемой миротворческой миссии ООН на Донбассе, а именно: **(а) цели, задачи и функции миротворческой миссии; (б) состав, территория и сроки деятельности.**

Изначально не планировалось подготовить некий единый “рецепт миротворчества” на Востоке Украины. Понятно, что некоторые предложения носят несовместимый и взаимоисключающий характер. Это – материал для обсуждения на очередной VIII встрече экспертов Германии, Украины и России.

Однако, обнадеживает то, что в этом материале, обобщающем позиции экспертов трех стран, есть точки соприкосновения, что дает основания предполагать возможность выработки в перспективе совместной позиции по проблемам урегулирования конфликта на Востоке Украины.

Предложения экспертов публикуются в обобщенном виде.

1. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ

НЕМЕЦКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Основная цель миссии – контроль, обеспечение и поддержка процесса мирного урегулирования на Донбассе в сотрудничестве с ОБСЕ и по согласованию с государственными институциями Украины согласно Главе VII Устава ООН.

Задачи и функции миссии:

- обеспечение и поддержка миссии ОБСЕ при выполнении ею задач по наблюдению за ситуацией;
- поддержка, контроль и обеспечение режима прекращения огня, прежде всего – вдоль линии разграничения;
- разведение сторон конфликта по обе стороны от линии разграничения в месте, которое будет определено;
- обеспечение и контроль отвода тяжёлых вооружений согласно Минским договорённостям, а также наблюдение и контроль в районах сосредоточения сил, которые будут определены;
- расформирование и разоружение всех незаконных вооружённых формирований в зоне конфликта;
- поддержка наблюдателей ОБСЕ и осуществление вывода всех иностранных вооружённых сил, военных формирований и наёмников из зоны конфликта;
- обеспечение безопасности во всей зоне конфликта при координации действий миссий ОБСЕ с Вооружёнными Силами Украины;
- поддержка подразделений Государственной пограничной службы Украины при восстановлении полного контроля на границе с Россией в тесном сотрудничестве с миссией ООН;
- содействие освобождению и обмену всех заложников и пленных всех сторон конфликта;
- обеспечение и поддержка беспрепятственного доступа, поставок, хранения и распределения гуманитарной помощи в зоне конфликта;
- содействие восстановлению органов государственной власти, особенно – правоохранительных органов, а также независимых органов правосудия в Луганской и Донецкой областях на основании конституционной реформы и децентрализации;
- обеспечение подготовки и проведения местных выборов в тесном сотрудничестве с украинскими институциями и ОБСЕ.

❖ Первая задача миссии – реализация режима прекращения огня, вывод тяжёлых вооружений и вывод российских подразделений, наёмников и их вооружений. На территории, подконтрольной сепаратистам, миссии следует

взять на себя выполнение всех функций исполнительной власти (администрация, полиция, суд, радиовещание, телевидение и публичная информация), а после этого – осуществить создание новых структур, подчинённых репрезентативному местному руководству и предоставлять им необходимую поддержку.

Необходимо организовать выборы, обеспечить безопасность их проведения – от регистрации партий и кандидатов до подсчёта голосов. Это – относительно широкие полномочия миссии. При этом существует риск непризнания результатов. Украина не воспримет миссию, направленную лишь на то, чтобы “поменять этикетку” в сегодняшних “народных республиках”, их органах власти и руководстве. С российской стороны передача территорий Украине, особенно – введение на них украинских сил безопасности, категорически отклоняется. Но в связи с тем, что местные “силы безопасности” – это не что иное, как “мафия с АК-74 в руках”, именно вопросы безопасности нельзя доверять никому из местных. Поэтому силы безопасности миссии должны получить действительно широкие полномочия, т.н. “широкий мандат”.

❖ Цель миссии – обеспечение выполнения всеми сторонами (украинской, российской, сепаратистами) положений Минских договорённостей, связанных с безопасностью (например, стабильное прекращение огня, реальное изъятие тяжелого вооружения), с целью подготовки к выполнению т.н. политических положений договорённостей, таких как проведение выборов в оккупированных районах в соответствии с законодательством Украины и стандартами ОБСЕ.

❖ Миротворческой миссии на Донбассе не будет, максимум – миссия по Донбассу. Она возможна только в рамках комплексного пакета договорённостей о будущих отношениях между ЕС и Россией, поскольку США перестали быть предсказуемым игроком. В любом случае ЕС слаб во внешней политике, ещё слабее он в отношениях с Россией, что связано со всё большим отсутствием единства по российскому вопросу. Пока ситуация будет оставаться такой, В.Путин не будет готов идти ни на какие компромиссы, поскольку стратегией “разделяй и властвуй” он достигает большего, а платить должен меньше.

УКРАИНСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Миротворческая миссия на Донбассе должна носить комплексный характер и включать, помимо военного, также полицейский и гражданский управленческий компоненты. Речь идет о размещении на Донбассе многофункциональной Международной временной администрации ООН (МВА), которая сможет обеспечить полную дезэскалацию в зоне конфликта и ускорить урегулирование конфликта.

Конечной целью деятельности МВА станет *реинтеграция* оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей в состав Украины. Под реинтеграцией подразумевается комплекс мероприятий по

восстановлению суверенитета и территориальной целостности Украины, включающий (в соответствии с Комплексом мер Минских договорённостей 2015г.):

- обеспечение стабильного режима безопасности (полное прекращение огня, демилитаризация всех незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях, разминирование, возобновление контроля над участком государственной границы Украины на оккупированных территориях);
- обеспечение правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины;
- восстановление институтов украинской государственной власти на оккупированных территориях, сопровождение процессов правосудия, переходной юстиции и примирения в соответствии с законодательством Украины;
- обеспечение функционирования средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ) в соответствии с законодательством Украины;
- организацию легитимных выборов органов местного самоуправления на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины.

❖ Цель миротворческой миссии – содействие полному урегулированию военно-политического конфликта на Донбассе. По терминологии ООН это должна быть операция по поддержанию мира (*peacekeeping*), но и с выполнением задачи по содействию прекращению огня.

Задачи миротворческой миссии – содействие прекращению военных действий в зоне конфликта (обеспечение контроля за выполнением условий перемирия и прекращения огня); разведение конфликтующих сторон; содействие выводу тяжелого вооружения, а также иностранных и всех незаконных вооруженных формирований из зоны конфликта; обеспечение разоружения всех незаконных вооруженных формирований в зоне конфликта; обеспечение контроля над ныне неконтролируемыми участками украинско-российской границы; содействие работам по разминированию в зоне конфликта; проведение гуманитарных операций (при необходимости); содействие работе международной переходной администрации по организации и проведению местных выборов в зоне конфликта, восстановлению и поддержанию порядка (до восстановления полного суверенитета Украины над территориями зоны конфликта); обеспечение безопасности в зоне конфликта на переходный период (до восстановления полного суверенитета Украины над территориями зоны конфликта, в т.ч. в период подготовки и проведения местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей), т.е. выполнение полицейских функций.

❖ Миротворческая миссия ООН по урегулированию российско-украинского конфликта возможна только если Россия прекратит отрицать свое очевидное участие в нем. При формировании мандата миссии следует учитывать опыт предыдущих и действующих миссий ООН, но исходить стоит из уникальности природы этого искусственного конфликта, который был развязан ядерной страной - постоянным членом Совета Безопасности ООН без реальных на то причин.

Целью миссии должно быть прекращение боевых действий между украинскими правительственными войсками и российскими силами для восстановления мира, безопасности, правопорядка и территориальной целостности Украины.

В перечень задач миссии стоит включить: недопущение возобновления боевых действий и поддержание режима прекращения огня; демилитаризацию зоны конфликта; обеспечение общественной безопасности и правопорядка на временно неподконтрольных украинскому правительству территориях Донецкой и Луганской областей; создание условий безопасности и содействие функционированию международного гражданского присутствия, временной администрации, гуманитарных и прочих миссий; содействие проведению мероприятий по разминированию; выполнение функций пограничного контроля на временно неподконтрольном Украине участке украинско-российской границы; осуществление, совместно с украинскими пограничниками, контроля за линией разграничения до прекращения ее существования; обеспечение свободы передвижения своих сил, международного гражданского присутствия и персонала международных организаций; создание условий для подготовки и проведения выборов в местные органы власти по законодательству Украины; выполнение основных административных функций на временной основе, до возобновления подконтрольности территорий украинскому правительству и законно избранным местным органам власти; содействие в восстановлении ключевых объектов инфраструктуры.

Функции миссии должны заключаться в приложении максимальных усилий для восстановления закона и порядка (в соответствии с законодательством Украины), а также возвращения к нормальной деятельности гражданского населения на временно неподконтрольных украинской власти территориях Донецкой и Луганской областей.

❖ Украине и странам ЕС нужно, чтобы миротворческая миссия ООН принесла на Восток Украины мир и безопасность. Для этого должны быть созданы условия для полноценного устранения конфликта: обеспечены основные права и свободы человека и созданы предпосылки для полной реинтеграции в социальном, гуманитарном, экономическом плане. Выборы и прочие элементы политической жизни на оккупированных территориях возможны только после возвращения их в правовое и гуманитарное поле Украины. В противном случае мы рискуем получить легитимацию существующих органов оккупационной власти и установленного ею правопорядка, что делает возникновение нового конфликта лишь вопросом времени.

РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Реальное урегулирование ситуации на Востоке Украины невозможно без полноценной миротворческой миссии, распространяющей свою деятельность на всю территорию Донбасса.

❖ Цель миссии – содействие реализации Минских договорённостей. Задачами миссии являются:

- поддержание режима прекращения огня;
- обеспечение беспрепятственной работы миссии ОБСЕ;
- содействие обеспечению безопасности гражданского населения (полицейский компонент);
- после проведения выборов и выполнения основных пунктов Минских договорённостей – содействие очищению зоны конфликта от мин, боеприпасов, тяжелых вооружений.

❖ Миротворческая операция призвана способствовать реализации Минских договорённостей, обеспечить прекращение вооруженных столкновений в зоне конфликта. Не заморозить конфликт, а способствовать его урегулированию.

В качестве первого шага нужно развернуть миротворцев по обе стороны от линии соприкосновения сторон в зоне безопасности, из которой в соответствии с Минскими договорённостями должны быть выведены тяжелые вооружения.

❖ Практика ООН исходит из необходимости официального согласия “ДНР” и “ЛНР” с мандатом операции, достижения с ними стандартных договорённостей, в частности, по вопросам безопасности международного персонала, взаимодействия с ними в ходе развертывания операции и осуществления ее мандата. Миротворческая доктрина ООН требует согласия всех сторон. Без подписания стандартного меморандума с представителями “ДНР” и “ЛНР” (и Украины) ни одно государство просто не направит свой контингент в зону конфликта.

❖ Помимо развертывания миротворческой миссии с целью прекращения огня целесообразно развертывание на Востоке Украины более широкого международного присутствия для оказания содействия в решении политических аспектов Минских договорённостей (помимо тех, которые зависят исключительно от Киева, включая принятие соответствующих законов и конституционных актов). Оптимальный вариант миссии – гибридный: многокомпонентное международное присутствие с определенным разделением труда между различными, решающими специфические задачи международными организациями.

❖ Миротворческая миссия должна иметь необходимые и достаточные для выполнения своего мандата численность и вооружение. Поскольку ее мандат должен допускать возможность ограниченного применения силы, такая операция может быть развернута только по решению Совета Безопасности ООН. Миссия должна иметь право и возможности пресекать нарушения условий прекращения огня с любой стороны, не допускать возвращения тяжелых вооружений в зону безопасности, обеспечивать безопасность гражданского населения и объектов критической инфраструктуры, пресекать попытки помешать ей в выполнении мандата.

❖ По мере стабилизации обстановки в зоне безопасности географический охват деятельности миротворческой миссии может поэтапно расширяться. Такое расширение разумно синхронизировать с деятельностью более масштабного международного присутствия, которое выполняло бы функции временной международной администрации и содействовало реализации политических аспектов Минских договорённостей.

❖ Различные этапы расширения района деятельности миротворческой миссии должны быть синхронизированы с поэтапным выполнением политической части Минских договорённостей. Важно, чтобы последовательность этапов развертывания миссии, вплоть до установления контроля на украинско-российской границе в зоне конфликта, а также конкретные критерии (военные и политические) перехода от одного этапа к другому были сразу определены в решении Совета Безопасности ООН и не требовали бы специальных решений СБ. Расширение зоны миротворческой операции завершилось бы установлением контроля над украинско-российской границей после проведения выборов и завершения процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины.

❖ Такое международное присутствие потребуется на весь период, на который будет распространяться действие особого статуса отдельных районов на Востоке Украины. Оно необходимо для координации деятельности различных международных структур, направленной на решение задач постконфликтного восстановления, включая подготовку и проведение выборов, формирование легитимных институтов власти, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц, поддержание правопорядка, обеспечение независимого правосудия, восстановление экономики, доставку гуманитарной помощи, реинтеграцию в Украину оказавшихся в зоне конфликта районов и других задач.

❖ Оптимальный вариант расширения международного присутствия в зоне конфликта предполагает плюрализм различных организаций, включая ООН (миротворцы), ОБСЕ (СММ, БДИПЧ и возможные дополнительные миссии), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный

комитет красного креста и др. В этих условиях основная задача будет заключаться в координации деятельности различных организаций. Исходя из того, что основу международного присутствия в зоне конфликта составят миссии ООН и ОБСЕ, целесообразно, чтобы должности специальных представителей Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ были объединены в одном лице.

❖ Миротворческая миссия ООН не должна подрывать и размывать Минский процесс, она может быть организована только в рамках выполнения Минских договорённостей и способствовать его полному выполнению. Именно поэтому проект резолюции, предложенный Россией для рассмотрения Совету Безопасности, предполагает учреждение миссии по охране наблюдателей ОБСЕ непосредственно в зоне конфликта, по линии разграничения.

❖ Можно продумать и компромиссный вариант – принятие российского предложения, но с перспективой дальнейшего поэтапного расширения мандата, его географического охвата, политических целей и практических задач. Но такие подвиги с российской стороны если и были бы возможны, то на условиях, на которые категорически не идет Киев – признание Донбасса стороной конфликта. Позиция Путина предельно ясна, и Кремль будет ее настойчиво отстаивать: необходимо, чтобы представители киевской власти и непризнанных республик оказались за одним переговорным столом. Невозможно добиться разрешения конфликта без прямого диалога конфликтующих сторон.

2. СОСТАВ, ТЕРРИТОРИЯ И СРОКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИССИИ

НЕМЕЦКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ В состав миссии должны входить военные боевые подразделения – сухопутные и воздушные, с техническими средствами ведения разведки и наблюдения; полицейские силы, работники органов правосудия и административный персонал (без исполнительного мандата, для поддержки местных украинских структур).

Подразделения обеспечиваются силами Европы и Азии (в основном из стран ЕС, стран-соседей России, например – из Беларуси и центрально-азиатских государств, не из России!). Руководство должно осуществляться из штаб-квартиры ООН, основа руководства – Германия и/или Франция, с широким российским представительством.

Территория деятельности должна охватывать Луганскую и Донецкую области в целом, в первую очередь – вдоль линии разграничения. Как во всех миротворческих миссиях, прогнозы относительно сроков давать сложно, но, как минимум, на три года.

❖ Мандат должен охватывать всю территорию “ДНР”/“ЛНР”, украинско-российскую границу, а также территорию наблюдения на глубине 30 км от фронта на украинской стороне. Состав – 20-60 тыс. человек обычных вооружённых сил, в т.ч. – тяжёлые механизированные соединения и хорошо вооружённые военизированные отряды полиции. Вначале должно быть больше военных и меньше полиции, со временем – наоборот. Так же в состав миссии должны входить следователи, прокуроры, судьи, специалисты по административно-хозяйственным вопросам и т.д.

Страны, которые могут предоставить свои подразделения – это предпочтительно нейтральные и неприсоединившиеся ни к каким блокам государства. Но в связи с необходимостью знания языка, речь будет идти о постсоветских и посткоммунистических странах. Между собой могли бы договориться страны НАТО и ОДКБ (Беларусь и Казахстан). Но в случае белорусского и казахстанского контингентов пришлось бы обеспечивать их постоянную территориальную ротацию в целях недопущения налаживания “отношений” между военными ООН и местным организованным криминалитетом.

❖ Миссия должна покрывать всю площадь оккупированных территорий, а также районы, прилегающие к линии разграничения с частью территории, подконтрольной Украине. Члены миссии должны быть вооружены и должны иметь право доступа к любым зданиям или районам с целью установления факта и степени выполнения положений Минских договорённостей.

Миссию должна возглавлять страна, не являющаяся ни членом НАТО, ни Евразийского экономического союза, или Организации Договора о коллективной безопасности. Например, Швеция или Австрия. Кандидатуры других членов миссии предлагает главенствующая страна, представители которой проводят консультации с другими будущими странами-участниками, а также согласовывают такие решения с руководством украинского и российского государств. Срок работы миссии два года, с возможностью ее продления с согласия всех сторон.

УКРАИНСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Предполагается, что мандат миротворческой миссии будет распространяться на всю оккупированную территорию Донецкой и Луганской областей (включая неконтролируемый Украиной участок украинско-российской границы) и действовать до выполнения всех задач реинтеграции этих территорий. При этом временные рамки на каждом из этапов реализации задач миссии должны быть гибкими и не определяться заранее. Руководство миссией должна взять на себя одна из нейтральных стран, имеющая необходимый опыт – возможно, Финляндия, Австрия или Швеция. Предполагается, что в состав миссии также войдут преимущественно нейтральные и внеблоковые страны, территориально отдаленные от зоны боевых действий на Донбассе и не имеющие в данной

ситуации конфликта интересов. Важным условием при формировании состава миссии является то, что представители соседних с Украиной государств не должны входить в состав военного и полицейского компонентов международной временной администрации на Донбассе, а их присутствие в любом органе гражданского и экономического управления не может превышать 50%.

По экспертным оценкам, в случае успешной работы миссии весь процесс может занять от 3 до 5 лет.

❖ В состав миссии должны входить представители государств, имеющих опыт участия в миротворческих операциях. Россия как сторона конфликта не может участвовать в составе миссии. Поскольку Россия настаивает на том, чтобы в миссии не было представителей стран НАТО, тогда не должно быть и представителей стран, входящих в ОДКБ и являющихся военными союзниками России.

Территория деятельности миссии – отдельные районы Донецкой и Луганской областей, которые в настоящее время не контролируются украинскими властями и являются зоной конфликта; неконтролируемые Украиной участки украинско-российской границы в зоне конфликта; территория вдоль линии разграничения, контролируемая украинской стороной и на которую распространяется действие соглашения об отводе тяжелых вооружений.

Срок действия миссии определяется временем, необходимым для выполнения поставленных задач и периодом действия международной переходной администрации, – до полного восстановления суверенитета Украины над отдельными районами Донецкой и Луганской областей. Конкретные сроки будут устанавливаться мандатом миссии в зависимости от графика выполнения ее задач.

❖ В состав миссии должны входить контингенты от стран-членов ООН, за исключением сторон конфликта – России и Украины, а также союзников России по ОДКБ. Срок мандата миротворческой миссии ООН следует определить на 1 год с возможностью его ежегодного продления. Условия продления мандата должны определяться достижением цели миссии и выполнения возложенных на нее задач. Территория ответственности миссии ООН должна определяться отдельными районами Донецкой и Луганской областей, которые остаются вне контроля украинской власти.

❖ Для Украины допустимым является миротворческий контингент, в который не входят военнослужащие России и ее военных союзников – стран-членов ОДКБ. Исходя из масштаба территории оптимальным является заявленная численность в 20 тыс. человек. Срок нахождения миротворческой

миссии на территории Украины необходимо связать с украинской *exit strategy* – с определением Киевом политических условий и маркеров безе опасности, которые будут свидетельствовать о выполнении миссией своего мандата. Вполне возможно, что пребывание миротворческой миссии на неподконтрольных Киеву территориях будет необходимо в течении довольно длительного периода – буферного времени – для преодоления и устранения негативных и травмирующих последствий российской оккупации для населения Донбасса прежде чем можно будет говорить о проведении выборов и формировании органов местной власти.

РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ На пике своей деятельности миссия может насчитывать до 20 тыс. человек с постепенным сокращением по мере стабилизации. Часть контингента – международные полицейские силы. Возможные участники – Финляндия, Австрия, Швейцария, Ирландия, Беларусь, Казахстан, Сербия, Бразилия, Бангладеш и др.

Территория (по мере постепенного развертывания) – линия разграничения и далее неконтролируемая Киевом территория Донецкой и Луганской областей вплоть до границы с Россией.

❖ Деятельность миссии должна распространяться на всю территорию Донбасса. В состав миссии не могут входить представители заинтересованных сторон (ни НАТО, ни ОДКБ), а исключительно представители стран, зарекомендовавшие себя как беспристрастные миротворцы (например, Уругвай).

❖ Для России было бы неприемлемым включение в состав миротворческой миссии военных контингентов США и других стран НАТО. Исходя из того, что укомплектовать миссию было бы желательно силами стран-членов ОБСЕ, выбор получается небольшой. Возможно, в качестве беспристрастных миротворцев всеми сторонами здесь могли бы быть восприняты контингенты Беларуси, Казахстана, Сербии (если они согласятся предоставить их), нейтральных европейских государств, включая нейтральные страны-члены ЕС, такие как Австрия, Финляндия, Швеция.

Не следует изначально исключать возможность привлечение к участию в операции контингентов стран из других регионов мира, имеющих разноплановый опыт участия в операциях под флагом ООН, таких, например, как Бразилия.

К примеру, можно было бы включить в состав миссии невооруженных наблюдателей от России и Украины, дополнить мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ наблюдением за тем, как миротворцы ООН выполняют свои задачи.

КОНЦЕПЦИЯ*

Введения Международной временной администрации (МВА) на оккупированных РФ территориях Донецкой и Луганской областей Украины

Группа экспертов украинских аналитических центров, работающая в рамках дискуссионного клуба “Будущее Донбасса”, сформулировала базовую концепцию введения Международной временной администрации (МВА) ООН на территории районов Донецкой и Луганской областей, признанных парламентом Украины временно оккупированными Российской Федерацией. В своей работе авторы концепции базировались на положениях Устава ООН, резолюции Совета Безопасности ООН 2202 (2015), Будапештском меморандуме и опыте решения ООН международных конфликтов силами миротворческих контингентов и Международных временных администраций.

Предлагая для решения конфликта именно концепцию Международной временной администрации, эксперты:

КОНСТАТИРУЮТ, ЧТО Комплекс мер, предусмотренных Минскими договорённостями от февраля 2015 года, не реализован полностью ни по одному из пунктов; все сроки, определенные в нем, давно истекли и не продлевались.

ОТМЕЧАЮТ, ЧТО за время, прошедшее после подписания Минских договорённостей, изменилась не только геополитическая ситуация, но и политико-правовая оценка событий на востоке Украины. Минский “Комплекс мер” предусматривает механизмы, разработанные для решения внутреннего гражданского конфликта, а на самом деле он таковым не является ни по сути, ни юридически. Закон Украины “Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях” признал Россию государством-агрессором, а территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей – оккупированными Россией.

* Запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей як частина миротворчої стратегії для України – Центр соціальних досліджень перспектив Донбасу, Київ, 2018.

Перевод на русский язык – Центр Разумкова.

ПРЕДУПРЕЖДАЮТ, ЧТО Минские договорённости, достигнутые после военных поражений Киева, большинством украинского общества и парламентариев воспринимаются как несправедливые, поэтому их реализация в нынешней форме **в условиях продолжения российской оккупации Донбасса и отсутствия международных гарантий восстановления территориальной целостности Украины** может привести к значительным негативным социально-политическим последствиям для всего государства.

НАПОМИНАЮТ, ЧТО из-за отсутствия прогресса в имплементации Минских договорённостей Украина ежедневно сталкивается с негативными последствиями и большими рисками в социальной, экономической и экологической сферах, и чем дальше, тем больше они угрожают не только Донбассу, но и всей Украине и даже Европе.

ОСОЗНАЮТ, ЧТО тотальная антиукраинская пропаганда на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей в течение 4 лет создает среди местного населения серьезные риски страха и неприятия возвращения украинской власти.

АКЦЕНТИРУЮТ, ЧТО в условиях непризнания Россией себя стороной конфликта, и непризнания Украиной сторонами конфликта так называемых “ДНР”-“ЛНР”, существует большая вероятность того, что любая сугубо военная или полицейская миссия столкнется с проблемой непризнания обеими реальными сторонами конфликта органов административной власти на территориях действия мандата миссии.

Учитывая все это, **для создания условий безопасности и политического урегулирования в рамках Минского процесса, эксперты ПРЕДЛАГАЮТ** создать действенный международный механизм урегулирования конфликта, который будет служить гарантией восстановления мира и территориальной целостности Украины на Донбассе. А именно – Миссию Организации Объединённых Наций, включающую и миротворческий контингент, и временную гражданскую администрацию (далее – Международная временная администрация, МВА). Гражданские органы управления должны состоять из представителей стран-гарантов территориальной целостности Украины по Будапештскому меморандуму.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНОВ

1) **Международная временная администрация (МВА)** – это много-профильная комплексная миссия Организации Объединённых Наций (ООН), конечной целью которой является деоккупация и последующая реинтеграция оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей в состав Украины.

МВА состоит из военного контингента, полицейского контингента, а также гражданского персонала, задействованного в социально-экономическом управлении оккупированными территориями.

Деоккупация и реинтеграция – это комплекс мер по восстановлению суверенитета и территориальной целостности Украины, а именно:

- обеспечение стабильного режима безопасности (полное прекращение огня, демилитаризация всех незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях, разминирование, восстановление контроля над участком украинско-российской государственной границы на оккупированной территории);
- обеспечение правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с действующим законодательством Украины;
- восстановление институтов украинской государственной власти на оккупированных территориях, сопровождение процессов правосудия, переходной юстиции и примирения согласно законодательству Украины;
- обеспечение функционирования средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ) согласно законодательству Украины;
- организация легитимных выборов органов местного самоуправления на оккупированных ныне территориях согласно законодательству Украины.

МВА в своей деятельности руководствуется мандатом ООН и законодательством Украины.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ УКРАИНЫ

2) В состав миротворческого и полицейского контингентов МВА на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей не могут входить представители стран, имеющих с Украиной государственную границу.

3) Представители государства Украина обязательно входят во все структуры гражданского управления на территории работы МВА.

4) Численность представителей государств, имеющих государственную границу с Украиной, в составе любого гражданского органа социально-экономического управления Международной временной администрации на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей не может превышать 50% состава этого органа.

5) Деоккупация и реинтеграция ныне оккупированных территорий не может быть условием для определения внешнеполитического курса Украины.

БЕЗОПАСНОСТЬ

6) Приоритетными задачами МВА в работе на оккупированных территориях Луганской и Донецкой областей являются демилитаризация всех вооруженных формирований и установление контроля на участке государственной границы Украины и Российской Федерации на оккупированной территории.

Обязательным является участие и постоянное присутствие в контингенте МВА на границе Украины и РФ представителей соответствующих органов государственной власти Украины.

7) МВА осуществляет контроль за перемещением гражданского населения и товаров на оккупированные территории Донецкой и Луганской областей, выполняет функции миграционной и таможенной службы в присутствии мониторинговой миссии ОБСЕ.

8) Полицейские силы на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей на время работы МВА формируются в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН.

9) Полицейские силы МВА на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей организуют контроль за оборотом оружия среди населения.

ГРАЖДАНСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

10) МВА берет на себя социально-экономическое управление оккупированными территориями Донецкой и Луганской областей по мере установления эффективного контроля над этими территориями до проведения местных выборов на указанных территориях.

11) После установления эффективного контроля МВА валютная и финансовая система оккупированных территорий действуют согласно законодательству Украины.

12) МВА способствует возвращению временно перемещенных лиц на оккупированные территории, восстановлению всех их материальных и нематериальных прав.

МЕДИА И СВОБОДА СЛОВА

13) МВА максимально способствует обеспечению технического и физического допуска и функционирования украинских средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ и их представителей – журналистов и технического персонала) на территорию работы МВА. Все СМИ на оккупированных территориях после перехода их под контроль МВА работают согласно требованиям законодательства Украины.

14) МВА ограничивает деятельность политических партий и политическую агитацию на оккупированных территориях до начала предвыборной кампании по выборам в органы местного самоуправления.

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

15) За государством Украина, территориальными общинами сел, поселков, городов, расположенных на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях, органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими субъектами публичного права сохраняется право собственности, другие вещные права на имущество, в том числе на недвижимое имущество, включая земельные участки, находящееся на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях.

МВА гарантирует восстановление имущественных прав, нарушенных в 2014 году, по состоянию на 2014 год.

16) МВА в отношении граждан, проживающих на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей без украинского гражданства, руководствуется действующим законодательством Украины, регулирующим правила пребывания граждан других государств и лиц без гражданства на территории Украины.

17) МВА способствует формированию органов досудебного и судебного следствия на оккупированных территориях согласно законодательству Украины.

18) Все преступления, совершенные членами незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях на почве политической, этнической, религиозной неприязни, военные преступления, преступления против человечности будут переданы на рассмотрение военного уголовного трибунала ООН, который должен быть создан отдельно.

19) Все преступления, совершенные на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, расследуются в соответствии с Уголовным кодексом Украины. Все лица, совершившие соответствующие преступления, будут привлечены к ответственности согласно законодательству Украины и нормам международного права.

20) Украина принимает специальные законы об амнистии и о коллаборационизме (о прощении), которые будут применяться на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей.

21) Украина соглашается на амнистию для граждан Украины - участников незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, не совершавших преступлений против человечности, военных преступлений, не причастных к созданию незаконных

вооруженных формирований исключительно при условии, что они не совершали иных преступлений, предусмотренных УК Украины.

22) Украина принимает закон о коллаборационизме (о прощении), которым ограничивает право участвовать в выборах всех уровней и быть избранными в советы всех уровней, права быть назначенными на должности в системах исполнительной и правоохранительной, судебной и местной власти на всех уровнях, права создавать общественные и политические организации всех граждан Украины, занимавших руководящие должности в квазигосударственных органах на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей после 14 апреля 2014 года, а также нарушивших присягу сотрудников органов внутренних дел, прокуроров, судей, военнослужащих и государственных служащих.

ВЫБОРЫ

23) После достижения цели стабильной безопасности, а именно – полного прекращения огня, осуществления МВА полного контроля над участком границы Украины и Российской Федерации на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, демилитаризации всех незаконных вооруженных формирований, а также обеспечения правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины, стабильной работы средств массовой информации в соответствии с украинским законодательством, МВА организует и проводит выборы в органы местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей согласно законодательству Украины.

24) Дата выборов в органы местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей назначается Верховной Радой Украины.

25) После формирования законных органов местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей полномочия МВА прекращаются и передаются органам местного самоуправления.

ВЫВОДЫ

По мнению экспертов дискуссионного клуба “Будущее Донбасса”, привлечение компонента гражданского управления в течение переходного периода равнозначно миротворческому компоненту, потому что:

- легитимные институты государственной власти на временно оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей были полностью разрушены в 2014 году;

• с 2014 года функции административного и социально-экономического управления на оккупированных территориях выполняют управляемые Россией, но даже ею не признанные, нелегитимные милитаристские формирования, не имеющие международной субъектности;

• Российская Федерация продолжает не признавать себя стороной конфликта и отказывается от ответственности за управление оккупированными территориями Донецкой и Луганской областей.

Эксперты считают, что урегулирование нейтральной Миссией ООН не только проблем военного характера, но и гражданского управления оккупированными территориями в течение переходного периода создаст реальные условия для решения конфликта, гражданского примирения и социально-психологической реабилитации жителей пострадавших территорий Украины.

СОАВТОРЫ КОНЦЕПЦИИ:

Сергей Гармаш, председатель Центра исследования социальных перспектив Донбасса (ЦИСПД)

Валерий Кравченко, директор “Центра международной безопасности”;

Евгений Ярошенко, аналитик “Дома демократии”;

Алексей Семений, директор Института глобальных трансформаций;

Григорий Капосльоз, специалист по вопросам национальной безопасности, ведущий эксперт ОО “Академия национальной безопасности”;

Лада Рослицки, консультант по внешней безопасности и стратегическим коммуникациям. Сотрудничает с Центром исследования армии, конверсии и разоружения;

Александр Устименко, специалист по вопросам национальной безопасности, доцент кафедры глобалистики, евроинтеграции и управления национальной безопасностью Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

Руслан Кермач, политический аналитик Фонда “Демократические инициативы имени Илька Кучерива”.

МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ, ШАНСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов (май-июнь 2018г.)

Этот заочный Круглый стол предваряет VIII раунд очного триалога немецких, украинских и российских экспертов, инициированного Фондом Конрада Аденауэра в марте 2015г. Нынешняя экспертная встреча, проходящая в августе 2018г. в Италии, посвящена проблемам миротворчества на Донбассе и в целом – перспективам урегулирования/минимизации российско-украинского конфликта.

В ходе заочной дискуссии, материалы которой опубликованы в этом сборнике, эксперты трех стран оценивали характер и специфику внутривнутриполитических процессов в России и Украине (в т.ч. результаты прошедших выборов в РФ и перспективы предстоящей избирательной кампании в Украине). Возможны ли перемены (коррекция) внешнеполитического курса РФ в период очередной каденции В.Путина? Как сказывается приближение президентских выборов в Украине на ее внешнеполитических позициях? Насколько и как влияет динамика внутривнутриполитической ситуации в двух странах на процесс урегулирования конфликта на Донбассе?

Вторая часть заочной дискуссии корреспондируется с первой и сосредоточена на проблемах миротворчества. Насколько реальны в нынешних геополитических условиях шансы введения миротворческой миссии ООН на Донбасс? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Эксперты по-разному отвечают на эти вопросы, по-разному обозначают задачи и функции предполагаемой миссии, весьма скептически оценивают возможности сближения ныне кардинально разных позиций Киева и Москвы. Однако, очевидно и другое – все участники дискуссии в той или иной форме поддерживают идею проведения миротворческой операции под эгидой ООН на Востоке Украины. Ибо неопределенность ситуации на Донбассе, где вот уже пятый год, с разной интенсивностью, продолжаются боевые действия и гибнут люди, грозит возможной эскалацией конфликта.

Очевидно, ныне главной задачей как “Нормандской четверки”, так и трехсторонней контактной группы является минимизация конфронтации в зоне конфликта и, по большому счету, приостановка критического процесса деградации украинско-российских отношений. Собственно, это и является ключевой темой предстоящей дискуссии и в целом трехстороннего экспертного диалога.

ПОЗИЦИИ НЕМЕЦКИХ ЭКСПЕРТОВ

ТОЛЬКО СИЛЬНЫЙ ЗАПАД СМОЖЕТ ПРЕДОТВРАТИТЬ ДАЛЬНЕЙШУЮ ЭКСПАНСИЮ РОССИИ И ВСТУПИТЬ С РФ В КОНСТРУКТИВНЫЙ ДИАЛОГ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?



Армин ШТАЙГИС,
бригадный генерал в отставке,
председатель Общества друзей
Федеральной академии политики
безопасности, г.Берлин

Развитие ситуации в сфере внутренней/внешней политики и процессы принятия решений наитеснейшим образом связаны между собой. В этом нет ничего нового, сегодня это правило даже более актуально, чем было раньше. В нынешнем мультиполярном мире разворачивается борьба за главенство – прежде всего между либеральными и авторитарными государствами, но также и между авторитарными государствами между собой. Эта борьба ознаменовывается взаимным недоверием, ошибочными оценками, претенциозностью, экспансионистскими намерениями и националистической идеологией.

Россию и Украину, а также тянущийся с 2014г. конфликт вокруг Крыма и Восточной Украины следует рассматривать именно в этом контексте. Внутриполитические процессы в обоих государствах, несомненно, оказывают влияние на конфликт, но в то же время к нему необходимо подходить в европейском и глобальном масштабе.

В рамках президентских выборов, состоявшихся в марте, Президент Путин явно усилил свою автократическую систему, в которой всё завязано на Кремле. Однако спорные результаты выборов, ограничение основных прав и свобод человека, серьёзное ущемление оппозиции, масс-медиа и общественных организаций свидетельствуют о дефицитах власти во внутренней политике. Всё это накладывается на сложную экономическую ситуацию. Не просто так после своего избрания Путин заявил, что существенной задачей его очередной каденции является развитие и модернизация экономики и повышение уровня жизни населения. Для этого в сегодняшнем глобализированном мире России просто необходимо иметь сильных партнёров, особенно – в Европе. А рассчитывать на это Президент Путин сможет лишь в случае возврата к нормам международных отношений, став прогнозируемым, надёжным и заслуживающим доверия политиком.

Но сегодняшняя Россия видит своё будущее скорее в отмежевании от Запада, чем во взаимодействии с ним. Поэтому следует запастись терпением для того, чтобы понять, насколько Россия готова прекратить свою политику,

направленную на раскол Запада, и предпринять конструктивные шаги для урегулирования конфликтов в Европе и на Ближнем Востоке.

В связи с предстоящими президентскими и парламентскими выборами Украину ожидает сложный 2019г. И здесь речь идёт об утверждении и дальнейшем развитии сильных, независимых и заслуживающих доверия государственных институций и о формировании конструктивной политической культуры в стране. В конце концов, как сказал во время недавнего визита в Киев Федеральный президент Германии Франк-Вальтер Штайнмайер, речь идёт о том, чтобы “не допустить развала того, что было завоёвано на Майдане”. ***Украинцы должны показать мужество и действительно осуществить необходимые реформы, особенно – в борьбе с коррупцией, а также дать отпор любым проявлениям агрессивного изоляционистского национализма.*** Только так можно обеспечить стабилизацию ситуации внутри страны и её способность к сопротивлению во внешних отношениях, что станет залогом будущего Украины в Европе.

Что же всё это означает для российско-украинского конфликта? На этот вопрос нет однозначного ответа. Тут необходимы “плюрализм мышления” и альтернативные подходы, способные дать максимально правильные ответы на самые разные варианты развития событий. Поэтому ниже представлены три сценария.

Сценарий 1. Сотрудничество

Президент Путин придерживается авторитарической системы правления внутри страны, но осознаёт, что для укрепления его власти и усиления роли России как глобального игрока ему необходимы партнёры, способные помочь России идти в ногу с XXI веком в экономическом плане. Насколько способен на это и желает этого в ближайшие годы Китай, остаётся под вопросом. Президент Трамп, исходя из принципа “Америка в первую очередь”, всегда будет искать пользу и выгоду для себя. Европейцы однозначно будут готовы пойти на это, если Президент Путин вернётся к политике сотрудничества в области безопасности и станет надёжным европейским соседом. 2019 год – год выборов – сделает Украину ещё более сильной в политическом, экономическом и общественном плане. И тогда возможны совместные инициативы по реализации Минских договорённостей, по введению миротворческой миссии ООН на Востоке Украины и по поиску решений для послевоенного обустройства Сирии, где Путину крайне необходима будет поддержка европейцев.

Сценарий 2. Конфронтация

Россия Президента Путина, исходя из общего уязвимого состояния Запада, решает использовать свой шанс и “разрушить” Запад. Она всячески использует гибридные приёмы для усиления тенденций раскола в трансатлантических отношениях и углубления кризисных явлений разного рода в Европейском Союзе с тем, чтобы применить их для своей выгоды, не брезгуя кибератаками на западные институции, поддержкой популистских движений, а в крайнем случае – и вооружёнными столкновениями. Украина, внутренняя ситуация

которой, возможно, будет ещё более слабой, при таком сценарии определённо станет одной из первых жертв продолжающейся экспансионистской политики РФ, направленной на разделение мира на сферы влияния, благодаря которой Россия снова сможет “стать великой и смыть позор распада Советского Союза”.

Сценарий 3. Стагнация

Если коротко, то тут мало что изменится в отношении России к Западу, Европе и Украине. Президент Путин приходит к заключению, что его позиции внутри страны укрепились после выборов, а благодаря операциям в Украине и Сирии он снова стал игроком, с которым считаются внешние представители в глобальном масштабе. В Европе Россия за прошедшие годы благодаря т.н. “затяжным конфликтам” в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Грузии и, особенно, в Украине создала себе имидж страны, имеющей потенциал эскалации, но в то же время колеблющейся между господствующей авторитарией и западной либеральной идеей. Это – важные стратегические цели, достигнутые Президентом Путиным, в сохранении которых он заинтересован.

Вопрос заключается в том, какой из сценариев более вероятен, а также какие последствия он будет иметь для практической политики. Ни один из них нельзя исключить с полной уверенностью, а при “плюрализме мышления” этого и не стоит делать.

Я бы предпочёл сценарий сотрудничества, но его реализация требует определённого времени. Для этого необходимо, чтобы Россия и другие страны, например, США и Китай, при определении своих политических и стратегических целей на среднюю и долгосрочную перспективу поняли, что в эпоху экономизации и технологизации мира они как глобальные игроки могут существовать только в условиях активного и доверительного сотрудничества с другими.

Сценарий конфронтации является, несомненно, наихудшим вариантом для всех, но его нельзя исключать. Вероятность развития такого сценария может уменьшиться благодаря сильному Западу с действующим альянсом НАТО, дееспособным Европейским Союзом и окрепшей Украиной. К сожалению, подобные признаки наблюдаются не везде. Но только сильный Запад сможет предотвратить дальнейшую экспансию России и вступить с РФ в конструктивный диалог.

Возможно, третий сценарий – стагнация – является наиболее вероятным. Президент Путин, как уже было показано, достиг своих целей и наблюдает, что же происходит в этом мультиполярном мире – в США, в ЕС, в том же Китае или Украине. Уступок в российско-украинском конфликте ожидать не стоит. Согласие России на введение миротворческой миссии ООН более чем маловероятно. Успехом можно было бы считать скорую реализацию Минских договорённостей по прекращению огня с тем, чтобы для начала прекратить ежедневное применение силы.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Идея введения миротворческой миссии ООН существует уже несколько лет – она была выдвинута Украиной и позже подхвачена Москвой. Впрочем, признаки достижения консенсуса пока не наблюдаются. В чём же заключается конфликт интересов?

По понятным причинам Украина очень заинтересована в том, чтобы для начала при серьёзной поддержке мандата миссии ООН и миссии ОБСЕ по прошествии более чем трёх лет в конце концов имплементировать Минские договорённости по вопросам безопасности. Это касается не только прекращения огня и отвода тяжёлых вооружений от линии размежевания, вывода всех иностранных вооружённых сил и разоружения всех противозаконных формирований, но и восстановления полного контроля на государственной границе между Россией и Украиной. Кроме этого, Украина, несмотря на все правомерные принципы суверенитета, должна быть заинтересована в том, чтобы миссия ООН вместе с ОБСЕ обеспечивали и сопровождали процесс восстановления легитимных государственных институтов в Луганской и Донецкой областях, а также выборы и связанные с ними дальнейшие мероприятия. Для реализации всех этих мероприятий придётся привлекать и сепаратистов, как бы тяжело это ни было по понятным причинам для украинской стороны.

Вопреки поданным поначалу сигналам заинтересованность России в миссии ООН на Донбассе скорее невелика. При последовательной реализации широкого мандата такая миссия существенно ограничит пространство действий для Москвы. И понятно, что Россия выступает за мандат, который ограничивался бы охраной наблюдателей ОБСЕ вдоль линии разграничения. В случае такого мандата поддерживаемые Россией сепаратисты и сама Россия и далее могут рассчитывать на полную свободу действий на остальной территории конфликта, в т.ч. и в приграничной полосе на границе с Россией. Позиция России по миссии ООН пока что остаётся скорее расплывчатой. Поэтому так важен был момент, когда Федеральный канцлер А.Меркель на майской встрече в Сочи призвала Президента Путина уточнить российские представления по этому вопросу. Впрочем, не стоит тешить себя слишком большими ожиданиями на согласие России ввести на Донбассе миссию ООН с широким мандатом.

Важной в этом отношении является позиция европейцев. Этот конфликт разворачивается на их континенте, поэтому они несут особую ответственность за его урегулирование. На данный момент был создан Нормандский формат, в рамках которого стали возможными Минские договорённости, были введены санкции ЕС, проводятся мероприятия ОБСЕ, а также мероприятия НАТО по осуществлению разработанных вместе с европейцами решений саммита Альянса в Уэльсе. При введении миссии ООН на европейцев,

конечно же, ляжет дополнительная ответственность, связанная как с выполнением миссии, так и с распределением сил. Особенно это коснётся Германии и Франции как западных представителей Нормандской четвёрки.

Остаётся лишь задать несколько критичный вопрос – насколько велика готовность этих государств, да и других европейцев, принять личное участие в этой сложной и опасной миссии немалого масштаба и нести дальнейшую политическую ответственность за её выполнение.

Таким образом, Украина весьма заинтересована в миссии ООН с широким мандатом. Киев вряд ли откажется от неё, поскольку не хочет возвращения к нынешнему – неприемлемому – состоянию Донбасса после введения миссии. Интересы Москвы диаметрально противоположны. Вряд ли следует ожидать согласия Кремля на широкий мандат. А европейцы понимают, насколько велика ответственность и нагрузка, с которыми им придётся столкнуться в случае дальнейшего наличия рисков. В общем и целом, перспективы реального компромисса очень невелики.

МАНДАТ О СОКРАЩЕНИИ МИССИИ ООН ДО ОХРАНЫ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОБСЕ ГОВОРИТ О ТОМ, НАСКОЛЬКО НЕСЕРЬЁЗНО К НЕМУ ОТНОСИТСЯ САМ КРЕМЛЬ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Внутренняя политика играет, конечно же, в обоих случаях важную роль. Накануне выборов Порошенко наверняка будет действовать осторожно, настаивая более, чем обычно, на украинской позиции. Но при этом нельзя поддаваться иллюзии, что конфликт сможет быть разрешён в 2019г. По большому счёту, Порошенко оказывается заложником собственной политики. В основе Минских договорённостей лежит предложенный им же летом 2014г. план из 14 пунктов, под которым стоит его подпись. Но после того, как в связи с военными действиями как минимум 10 тыс. человек были убиты и более миллиона лиц стали внутренними беженцами, украинское общество гораздо менее готово идти на уступки зачинщику войны, чем это было, скажем, в мае 2014г. И такую ситуацию нелегко разрешить. Тем не менее, я думаю, что если бы российская сторона проявила серьёзную готовность к реализации Минских договорённостей, Порошенко смог бы найти возможность для манёвра во внутренней политике.

В случае с Путиным внутривнутриполитический аспект выражен гораздо более, чем многие думают. И речь идёт не только о том, что военные успехи, милитаризм и конфронтация с Западом на короткий срок стабилизируют режим в



Густав ГРЕССЕЛЬ,
научный сотрудник
программы
Европейского совета
по международным
отношениям

РФ. Я думаю, что в отдалённой перспективе война будет иметь для российской власти более серьёзные последствия. Использование Россией обычных вооружённых сил с осени 2014г. не имеет под собой никакого мандата, т.е. оно противозаконно даже с точки зрения российского конституционного права. Не использует ли такое положение вещей возможный кандидат в Президенты России в 2024г., чтобы покончить с режимом Путина и его властью?

Ещё хуже для Путина складывается ситуация со сбитым самолётом рейса МН17. Именно он несёт “ответственность в последней инстанции” за отправку высокоточного зенитного ракетного комплекса на Донбасс, что стало причиной гибели 300 человек, из них – около 200 граждан ЕС. На данный момент Путин может влиять на дискуссию вокруг МН17 в Нидерландах и нейтрализовать её, используя когорту верных ему фашиствующих партий. Но как долго это продлится? И не решит ли его преемник после 2024г. пожертвовать им ради улучшения отношений России с Западом?

История С.Милошевича, который прошёл путь от героя нации и защитника Сербии в 1999г. до высылки в Гаагу в 2001г. показывает, что ситуация меняется очень быстро. Поэтому я думаю, что говорить о России после Путина пока что слишком рано. Мне кажется, что Путин найдёт решение, чтобы остаться у власти и после 2024г. Тут возможно и “тупое” изменение Конституции, и отмена ограничения президентства двумя сроками подряд, и придание более высокого статуса другой должности в структуре власти в целях получения особых полномочий (например, он может стать Председателем Совета Безопасности РФ), и многое другое.

А до этого он будет держать все опции по Украине открытыми и использовать конфликт (в т.ч. и ситуацию конфронтации с Западом) для того, чтобы давать основным фракциям как можно меньше возможностей для выхода из-под его контроля или создания сил, которые могли бы составить ему конкуренцию. Поэтому в ближайшем времени он будет пресекать все попытки для достижения существенного прогресса в прекращении войны на Донбассе.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Думаю, это маловероятно. Российское предложение о создании миссии ООН было прежде всего превентивным шагом. Он был сделан для того, чтобы не дать Порошенко возможности внести на Генеральной ассамблее ООН предложения со своими условиями. Но предложенный мандат о сокращении миссии ООН до охраны наблюдателей ОБСЕ говорит о том, насколько несерьёзно к нему относится сам Кремль. Тут и речи нет об отказе от непосредственного контроля над этими территориями, даже несмотря на постоянные сложности в подборе подходящего персонала, который хоть как-то выполнял бы роль “смотрящего”.

ГОТОВНОСТЬ РФ К ПОИСКУ КОМПРОМИССА ПО ВОПРОСУ МИРОТВОРЦЕВ НЫНЕ ВЕРОЯТНО НИЖЕ, ЧЕМ БЫЛА ИЗНАЧАЛЬНО

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Маловероятно, что новый срок Путина на посту Президента РФ принесет какие-либо значительные изменения в контексте различных конфликтов между Киевом и Москвой. Мы не наблюдаем признаков изменения целей российского руководства по отношению к Украине, поэтому, вероятнее всего, Россия будет продолжать свою текущую политику в этом направлении.

Существует вероятность того, что внутренние проблемы заставят Путина и других российских лидеров уделять больше внимания и тратить большее количество ресурсов для решения проблем внутри РФ, а значит, их внимание к Донбассу, скорее всего, ослабит. Однако, принимая во внимание значимость контроля над территориями Донбасса для путинского режима, целью которого является удержание соседних стран в сфере своих интересов и предотвращение их дальнейшей интеграции в западные институты и структуры, вряд ли можно предположить, что Путин будет готов полностью выйти из этого региона.

Скорее, он может выбрать вариант эскалации конфликта с целью решения внутренних проблем – либо чтобы подкрепить свой авторитет среди части российского общества, либо чтобы умиротворить определенные группы в сфере политики, экономики или безопасности, заинтересованные в такой эскалации. Предугадать дальнейшее развитие ситуации достаточно сложно. Оно будет зависеть от будущих событий внутри РФ, а также их оценки Путиным. Наиболее вероятным сценарием остается сохранение текущей ситуации, к которой все ее участники уже в значительной степени привыкли и из которой множество топовых действующих лиц и подчиненных им групп извлекают выгоду.

Что касается Украины, то тут ситуация более сложная. Так как предвыборная гонка в преддверии президентских и парламентских выборов 2019г. уже началась, заявления и действия различных лидеров и их групп будут соответствовать целям и тактике их кампаний. Поэтому мы не предвидим радикальных изменений ситуации, т.к. они могут повлечь за собой риски, на которые правящая элита вряд ли пойдет в предвыборный период. Действия оппозиции, критикующей существующее правительство касательно ситуации на Донбассе, вероятнее всего, так и останутся на уровне заявлений. Таким



Сюзан СТУАРТ,
заместитель руководителя
исследовательской группы
Восточная Европа и Евразия
Фонда науки и политики

образом, сохранение существующего статуса – наиболее вероятный вариант развития событий с украинской стороны. В России определенные ключевые фигуры получают массу выгод от текущей ситуации и, следовательно, не желают ее существенно менять. Тем не менее, возможны неожиданные вмешательства, например, со стороны националистических или популистских группировок, как уже происходило ранее во время торговой блокады оккупированных районов Донбасса.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Шансы на достижение компромисса по вопросу работоспособной миротворческой миссии под эгидой ООН ничтожно малы. Если допустить, что, предлагая возможность такой миссии, Россия в первую очередь преследовала цель повлиять на американские дебаты и предотвратить дальнейшие санкции против РФ, а также поставку летального оружия Украине, то эта цель, очевидно, не была достигнута. Поэтому готовность РФ к поиску компромисса в этом вопросе на данный момент вероятно ниже, чем была изначально. Кроме того, позиции сторон по ключевым вопросам, таким как цели миссии, территория, которую она охватит, а также состав контингента, слишком различны. Даже если Россия будет заинтересована в передаче части ответственности за происходящее на оккупированных территориях другой стороне (интерес, который может усилиться при ухудшении внутренней ситуации в РФ), вряд ли у российского руководства появится готовность вернуть контроль над украинско-российской границей на оккупированных территориях Украине.

Что касается геополитической ситуации, то также маловероятно, что внешние субъекты, такие как Германия, Франция или США, захотят вкладывать ресурсы, необходимые для принуждения России и/или Украины изменить занимаемую ими позицию. Для этого потребовалось бы продемонстрировать свои военные мощности по отношению к РФ – линия поведения, которую Германия и Франция четко обозначили как неприемлемую для себя; а США, хотя и продали Украине некоторые виды защитного оружия, вряд ли пойдут на дальнейшие действия в ближайшем будущем.

Чтобы повлиять на украинское руководство с целью изменить его позицию, потребовались бы как риторические приемы, так и финансовое давление с требованием пойти на дальнейшие уступки без гарантии выполнения Минских договорённостей со стороны РФ. Это было бы не только несправедливым подходом из-за значительного неравенства, но также могло бы вызвать политические и социальные потрясения в Украине, а, возможно, даже насилие.

ШАНСЫ ДЕЙСТВИТЕЛЬНО МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН РАВНЯЮТСЯ НУЛЮ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутривнутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?



**Экарт Д.
ШТРАТЕНШУЛЬТЕ,**
управляющий делами
Немецкого национального
фонда, Берлин

На мой взгляд, у Украины – независимо от того, кто будет или останется президентом – немного простора для действий. Разве что она сделает смелый, но вряд ли реализуемый в политическом плане шаг и откажется от Донецкой и Луганской “народных республик”, сконцентрировавшись на развитии оставшейся территории. Тем самым у России было бы выбито из рук серьёзное средство шантажа, ведь истинной целью российской политики является не потенциальное расширение территории. Прежде всего, она использует Донецк и Луганск в качестве своеобразных заложников, чтобы заставить Украину вести себя так, как того желает Россия.

В связи с этим вряд ли будут какие-то подвижки и с российской стороны. В России налицо стабильная стагнация, больших экономических успехов там не следует ожидать. И в первую очередь виной тут не санкции, а неспособность и нежелание российской системы к проведению реформ. В итоге это означает, что свою внутреннюю легитимность Президент Путин должен обеспечивать за счёт политики насилия в отношениях с другими странами. Он играет с огнём, но при этом уверен, что проводит неплохую политику.

Причиняя боль Украине (где ежедневно гибнут люди), он вышел за приемлемые для Запада рамки, который, впрочем, по вопросу о России всё больше теряет свой единство и цельность. Хорошим примером этому служит недавно созданная итальянская коалиция. Поэтому, с точки зрения Кремля, причин для изменения политики просто нет – поэтому вряд ли тут что-то изменится. Разве что развитие ситуации в других очагах напряжённости заставит Россию начать считаться с Западом и пойти ему навстречу в украинском вопросе. Впрочем, на данный момент подобный сценарий не просматривается.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Есть два вида миротворческих миссий – широкая и посредническая. При посреднических миссиях осуществляется наблюдение за сохранением ситуации, о которой договорились обе стороны. Но при этом стороны должны быть

готовы выполнять требования посредников – как в спорте игроки выполняют требования судьи. Присутствующая в Украине наблюдательная миссия ОБСЕ и является такой посреднической миссией, хотя её работа и не приносит никаких результатов – кроме появляющихся время от времени статей в газете “*Neue Zürcher Zeitung*”.

Другой вид миссий – широкий мандат, т.е. в случае нарушения правил такая миротворческая миссия может применить оружие. В данном случае это означало бы прямую военную конфронтацию с российскими вооружёнными силами, на которую нет ни способности, ни готовности, т.к. с парой пакистанских солдат в голубых касках многого не добьёшься.

Вывод: шансы действительно миротворческой миссии ООН равняются нулю.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН ПРЕДОСТАВИТ КРЕМЛЮ БОЛЕЕ-МЕНЕЕ УДОБНЫЙ СПОСОБ ВЫХОДА ИЗ ТЕКУЩЕЙ КОНФРОНТАЦИИ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Ожидается, что избирательные кампании в России и Украине, а именно российские выборы Президента в марте 2018г. и украинские президентские и парламентские выборы весной и осенью 2019г., внесут изменения в расстановку политических сил в Восточной Европе. В результате выборов, среди прочего, возможно появление новых шансов на прекращение (или эскалацию) боевых действий в восточных регионах Донбасса между незаконными группировками сепаратистов под предводительством России и регулярной российской армией с одной стороны, и украинской армией и военизированными формированиями – с другой. Хотя и российские, и украинские политические лидеры руководствуются в первую очередь внутренними, а не внешними факторами при выборе линии поведения, внутригосударственные политические последствия российско-украинской войны для обеих стран различны. Они не совпадают с распространённым мнением, что эта война приносит равную выгоду руководству Украины и России, по обе стороны т.н. “линии конфронтации”.

Начиная с 2014г., приключения В.Путина в Украине служили основным источником его растущей популярности. Социологи даже заговорили о новом “Крымском консенсусе” в российском обществе – искусственно созданной, однако широко распространённой среди большей части россиян



Андреас УМЛАНД,
старший научный
сотрудник Института
евроатлантического
сотрудничества, Киев

коллективной договоренности о правомерности, справедливости и законности различных территориальных, политических, культурных и экономических претензий России в отношении Украины. Перенесение даты выборов Президента России в 2018г. на четвертую годовщину подписания российско-крымского договора об аннексии – 18 марта и триумфальная победа Путина на выборах демонстрируют важность агрессивной кампании против Украины для поддержания целостности и долговечности путинского режима.

В противовес этому, в Украине весной 2014г. со второстепенных позиций к власти неожиданно пришел П.Порошенко – на тот момент основной кандидат на пост первого Президента после Евромайдана и ныне действующий Президент Украины. Среди прочих факторов, неожиданный выход Порошенко в верхний эшелон власти после Революции связывают с политическими ожиданиями значительной части украинского общества, что как опытный политик и переговорщик он сможет обеспечить мир и безопасность стране, находящейся в непростой ситуации усиления российской агрессии и стремительно набирающего обороты социально-экономического кризиса в период после Евромайдана.

Триумфальная победа антиолигархической Революции достоинства в начале 2014г. обещала приход новой политической эпохи и новых государственных деятелей, находящихся вне старой олигархической системы. Однако этим перспективам не суждено было стать реальностью из-за российской тайной военной операции по аннексии полуострова Крым и вторжения на территорию Донецкого бассейна, или Донбасса (региона, названного так в честь небольшой реки Северский Донец, а не в честь города Донецк или большой российской реки Дон, как иногда некорректно указывают западные комментаторы).

Шок от потери части территории, эскалация войны на Востоке страны и последующие экономические потрясения привели к тому, что украинцы отдали предпочтение бывшему министру, депутату и промышленному магнату со значительным политическим опытом. Основным недостатком Порошенко был и остается тот факт, что он является одним из крупнейших украинских олигархов. Несмотря на это, ожидалось, по крайней мере весной 2014г., что он сможет вывести украинское государство из состояния нарастающего кризиса международных отношений, внутреннего единства и промышленного потенциала.

Недавнее резкое падение популярности Порошенко, скорее, связано с его постреволюционными провалами во внутренней политике, чем с неспособностью установить мир в стране и вернуть полный контроль украинскому государству, по крайней мере, над территорией восточной Украины (не говоря уже о Крыме). Сейчас украинцы воспринимают Порошенко крайне негативно в основном из-за его все более очевидной неготовности коренным образом изменить характер олигархического порядка в Украине – в т.ч. из-за его неспособности полностью отказаться от своих бизнес-интересов в Украине и за ее пределами.

Однако политическое падение Порошенко также стало следствием его явной неспособности выполнить то, на что надеялись его избиратели в 2014г., – улучшить отношения с РФ, закончить войну на Востоке и вернуть под украинский контроль как минимум территории т.н. “народных республик” в Донецкой и Луганской областях.

Если бы Порошенко удалось выполнить обещанное в предыдущей избирательной кампании, многие избиратели частично простили бы ему непоследовательность ведения внутренних реформ в сфере управления. Однако Порошенко не смог решить основную внешнюю проблему – прекратить кровопролитную конфронтацию между Украиной и Россией, а также оказался не готов уверенно реализовывать фундаментальные внутренние реформы.

В результате, похоже, что Порошенко обречен проиграть будущие выборы Президента Украины, равно как и парламентские выборы. В худшем случае он может повторить неприглядную судьбу своего бывшего покровителя В.Ющенко, который, будучи действующим Президентом, проиграл выборы 2010г. и занял постыдное пятое место, набрав всего лишь 5,45% голосов.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Прогнозируемая в 2019г. неизбежная полная замена верхушки исполнительной и законодательной власти в Украине может послужить международным поводом или внутренним импульсом для разрешения ситуации на Донбассе. В частности, существует надежда на то, что смена украинского руководства в сочетании с накапливающимися последствиями западных санкций в отношении РФ приведут к перезагрузке российско-украинских отношений и станут стимулом для Путина наконец-то покинуть территорию Донецкого бассейна. В этой связи миротворческая миссия ООН – возможно, при содействии со стороны гражданского подразделения ЕС на Донбассе – является механизмом, который может обеспечить либо реальное разрешение конфликта, либо инсценировку такого разрешения – двойственность, которую остро осознают все заинтересованные стороны.

Уже в течение 4 лет между двумя самыми большими государствами Европы идет длительная “гибридная” война. Почти ежедневные обстрелы с использованием тяжёлого вооружения, еженедельные сводки о раненых и погибших в непосредственной близости от одного из наибольших объектов атомной энергетики Европы – Запорожской АЭС. Несмотря на невероятно высокие ставки в ситуации прекращения или эскалации военных действий в этой ключевой зоне, Европа обращает на этот лишь на вид “замороженный конфликт” очень

мало внимания, а попустительское отношение Запада к действиям РФ является основной линией поведения, которую выбирает ЕС и большинство его членов.

Некоторые организации и деятели Европейского Союза вложили достаточно много времени и усилий в разрешение конфликта, однако большинство европейских политиков, дипломатов и журналистов страдают от т.н. синдрома “постгеографической экстернализации”. Последствия возможного усиления интенсивности российско-украинской войны и вероятного поражения уже достаточно истощенной Украины будут катастрофой для всего европейского континента.

Однако западная политическая элита и общественное мнение умудряются сохранять оптимистичный настрой или просто оставаться в стороне и избегать мыслей о реальном значении действий РФ, используемых ею инструментах и намерениях в Украине. В худшем случае может понадобиться еще одна катастрофа на российско-украинской “линии конфронтации”, которая привлечет внимание общественности и политиков подобно трагедии МН17 в июле 2014г. Возможно, это заставит ЕС обратить внимание на существующую взрывоопасную ситуацию на его восточной границе.

С тех пор, как в сентябре 2017г. Путин упомянул о своей готовности обсудить возможное участие ООН в разрешении конфликта на Донбассе, эту идею обсуждают многие западные дипломаты, политики и эксперты в данной сфере, несмотря на риски и сложности ее реализации. Впервые эта идея была упомянута уже в ноябре 2014г. нюрнбергским политологом А.Новаком, который также предоставил комплексный и подробный общий план ее реализации. Украинское государство подало официальный запрос о введении миротворческой миссии ООН в 2015г. С тех пор несколько известных аналитиков из разных стран публиковали более или менее детальные статьи о преимуществах и опасностях данного плана. В т.ч. исследования на эту тему представляли: А.Мельник (Центр Разумкова, Киев) в 2016г., А.Кортунов (Российский совет по международным делам, Москва) в 2017г., а также Р.Гован (компания *Rasmussen Global*, Нью-Йорк) и А.Вершбоу (Атлантический совет, Вашингтон) в 2018г. Эти и другие авторы описывают различные механизмы реализации данного плана и факторы, препятствующие ему.

Временная миротворческая миссия ООН и международная гражданская администрация на Донбассе несут двойную выгоду. Первое преимущество такой схемы заключается во введении нейтральной третьей стороны в ситуацию конфликта на Донбассе и установлении определенного переходного периода в процессе разрешения конфликта путем учреждения временной международной администрации с поддержкой численного и хорошо вооруженного

иностранный миротворческий контингент, а также отрядов временной интернациональной полиции. Очевидно, что такой план является единственной реальной возможностью передачи власти над оккупированными территориями Донбасса от России Украине, а также установления первоначального социально-политического порядка на территории т.н. “народных республик”.

Различные Минские договорённости 2014г. и 2015г. были изначально нерабочими, так как предполагали нереалистично упорядоченную передачу власти над тайно оккупированными милитаризованными восточными зонами украинского Донбасса, де факто находящуюся в руках Кремля, под полное управление Киева. Без переходного периода с установлением промежуточного правительства в лице третьей стороны, например, ООН, ОБСЕ или ЕС, остается непонятным, как такая передача может произойти после того, как Россия предположительно выведет свои секретные и регулярные войска, политических представителей и прекратит финансовую поддержку боевиков на украинском Донбассе.

Даже в случае такого гипотетического выведения российских войск, без вооруженных миротворцев и промежуточного правительства Украине понадобится полномасштабная освободительная война, чтобы ликвидировать, поймать, обезоружить и/или выгнать из страны остатки различных антиукраинских местных и иностранных группировок, наемников, экстремистов, искателей приключений и агентов, которых на сегодняшний день активно финансирует, поддерживает, вооружает, готовит и/или которыми руководит РФ.

Вторым преимуществом является то, что после того, как Кремль решится на устойчивое урегулирование конфликта, он может использовать этот план, чтобы спасти свою репутацию перед националистически настроенной агрессивной частью своего дезинформированного общества. До тех пор, пока Совету Безопасности ООН необходимо согласие РФ для введения международного вооруженного миротворческого контингента, Кремль может влиять на ход реализации миссии на международном уровне, а также представить этот план российским гражданам как собственную миротворческую инициативу, направленную на помощь страдающему русскоговорящему населению восточной Украины.

И хотя такая интерпретация будет грубым искажением сути и источника конфликта на Донбассе, использование миротворческой миссии ООН предоставит Кремлю более-менее удобный способ выхода из текущей конфронтации – если и когда Москва решит, что такой выход для нее принципиально выгоден и даже необходим. Чтобы обеспечить такую смену тактики РФ, западные санкции в контексте донбасского конфликта необходимо не просто продлить, но, ввиду их ограниченного успеха до сих пор, расширить и применять более эффективно.

ПОЗИЦИИ УКРАИНСКИХ ЭКСПЕРТОВ

ПОЗИТИВНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСА О МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ ЗАВИСИТ ОТ ИЗМЕНЕНИЯ ПОЗИЦИИ РОССИИ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Сегодня уже очевидно, что нынешнее российско-украинское противостояние носит долгосрочный характер. В его основе лежат фундаментальные причины, связанные, с одной стороны, со стремлением Украины и украинцев порвать с многовековой зависимостью от России, выйти из российской сферы влияния и интегрироваться в европейские институты, включая членство в НАТО и ЕС. С другой стороны – с попытками России любыми средствами этому воспрепятствовать. Пока эти противоречия между Москвой и Киевом не будут преодолены – конфронтация будет сохраняться. И это не дает оптимизма, что политические решения по урегулированию конфликта на Донбассе, деокупации и реинтеграции оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей будут найдены в ближайшей перспективе.

В этой связи, от новой президентской каденции В.Путина вряд ли стоит ожидать в скором будущем кардинальных изменений в подходах по основным внешнеполитическим направлениям, включая украинское. Хотя затяжная война на Донбассе сегодня не в интересах России: она не позволит выйти из нарастающего противостояния с Западом и ослабить режим санкций. Но логика избранной нынешним российским руководством стратегии превращения России в “государство-осажденную крепость”, позволяющей ему манипулировать населением с целью удержания власти, диктует продолжение антизападного курса, даже несмотря на то, что Россия объективно не готова к длительному противостоянию с Западом, а ее экономика не имеет необходимого для этого запаса прочности. Поэтому изменения в позиции России если и могут произойти – то лишь при условии консолидации Запада в вопросе усиления давления на нее, в т.ч. путем расширения пакета антироссийских санкций.

Вопросы урегулирования конфликта и дальнейших отношений с Россией, как видится, станут определяющими в ходе предстоящих в 2019г. президентских и парламентских выборов в Украине. Однако антироссийские настроения, доминирующие сегодня в украинском обществе и политикуме, вряд ли



**Константин
КОНОНЕНКО,**
заместитель директора
Национального института
стратегических
исследований

позволят будущему Президенту, кем бы он ни был, существенно выйти за рамки нынешней логики противостояния.

Вместе с тем, новоизбранная украинская власть будет вынуждена реагировать на вызовы, связанные с необходимостью урегулирования конфликта на Донбассе. И это будет объективно подталкивать ее к поиску компромисса с Россией на как можно более выгодных для Украины условиях. Конечно, этот процесс не будет быстрым и легким. Его успех в значительной мере будет зависеть и от готовности российской стороны к реальному (а не фейковому как сейчас) открытому диалогу, который будет включать не только вопросы мирного урегулирования на Донбассе и статуса Крыма, но и более широкий комплекс проблем построения новой постконфликтной архитектуры украинско-российских взаимоотношений.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

На сегодня, с учетом развития геополитической ситуации, скорое принятие Советом Безопасности ООН решения об отправке миротворческой миссии на Донбасс выглядит маловероятным.

Главная сложность в решении этой проблемы заключается в наличии Минских договорённостей – половинчатого, но единственного согласованного международного документа по деэскалации в регионе. Именно к нему привязаны сегодня международные антироссийские санкции, даже несмотря на то, что Россия вообще рассматривает себя не как сторону конфликта, а лишь как некую третью сторону наряду с другими медиаторами Нормандского формата – Германией и Францией. И именно к нему сегодня апеллирует Россия, заявляя об отсутствии формальной правовой основы для проведения миротворческой операции ООН на Донбассе.

В то же время Минские договорённости продолжают систематически нарушаться пророссийскими силами на Донбассе (которые фактически не являются их стороной-подписантом) в первой и важнейшей их части – прекращении огня. Очередные договорённости трехсторонней контактной группы в Минске о достижении Пасхального перемирия в 2018г. были нарушены боевиками с применением тяжелой артиллерии. Под большим вопросом эффективность наблюдательной миссии ОБСЕ, которую часто пытаются использовать как средство политического давления на Украину.

Безусловно, во многом позитивное разрешение вопроса о миротворческой миссии ООН на Донбассе зависит от изменения позиции России, которая на нынешнем этапе не оставляет попыток дестабилизировать ситуацию в Украине при помощи гибридных инструментов, при этом утверждая, что

“её на Донбассе нет”. Цель таких действий России очевидна – заставить Украину согласиться на имплементацию Минских договорённостей в своей интерпретации, проигрышной для Киева.

Очевидно также, что такая риторика уже не воспринимается международным сообществом на фоне появляющихся каждый день новых фактов и свидетельств российского военного присутствия на Донбассе и полного контроля Москвы над процессами финансирования и гражданского управления временно неконтролируемыми Украиной территориями. Но Россия, поскольку ее полностью устраивает нынешний сценарий, будет и дальше продолжать – даже несмотря на санкции – подобную линию конфронтационного поведения, если ей не предложить устраивающие ее компромиссы.

Одним из возможных компромиссов мог бы стать пересмотр Комплекса мер Минских договорённостей, внесение в него изменений, включающих согласованные положения о размещении на Донбассе миротворческой миссии ООН и о ее модальностях. А также учитывающих некоторые пожелания Москвы относительно инструментов, дающих ей определённые правовые возможности “защиты прав” русскоязычных украинцев, проживающих на ныне оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, в процессе реинтеграции этих территорий в состав Украины. Москва может согласиться на такой сценарий, рассчитывая получить дополнительные рычаги влияния на ситуацию в Украине и подготовки пророссийского реванша. Поэтому, украинские власти должны четко осознавать и оценивать пределы устойчивости украинского общества к новым вызовам и рискам, которые могут появиться в результате таких компромиссов, и способности правоохранительных органов эффективно противодействовать им.

КОМПРОМИСС ПО МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ НЕВОЗМОЖЕН, ПОКА НЕ ЗАВЕРШАТСЯ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В УКРАИНЕ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Внутриполитические процессы в России будут влиять на урегулирование конфликта Москвы и Киева не очень существенно, если только не случится что-то очень форс-мажорное. Могут быть скорее тактические и стилистические изменения в переговорном процессе, например, в случае ухода В.Суркова из переговорного



Владимир ФЕСЕНКО,
председатель правления
Центра прикладных
политических
исследований “Пента”

процесса и с позиции политического куратора Донбасса. Стратегические решения принимает только Президент В.Путин, а его отношение к Украине и урегулированию конфликта с Киевом вряд ли изменится. На тактические действия В.Путина по отношению к Украине гораздо больше будут влиять отношения с Западом – с США и европейскими странами. Но и здесь не стоит ждать быстрых изменений. В США, похоже, даже Трампа убедили, что Россия – противник, по отношению к которому надо вести жесткую политику. Проведению такой политики будут способствовать новые Госсекретарь США М.Помпео и советник по нацбезопасности Дж.Болтон. В Европе после итальянских выборов опять могут проявиться “разброд и шатания”, но А.Меркель и Э.Макрон вряд ли поменяют свою политику по отношению к В.Путину на 180°. *С очень высокой вероятностью, В.Путин не будет предпринимать никаких резких действий, даже тактических, по отношению к Украине, пока у нас не завершатся президентские и парламентские выборы.* Самые разные источники говорят о том, что в российском руководстве ожидают определенных изменений в украинском политическом ландшафте после выборов 2019г., и в зависимости от этих изменений могут несколько скорректировать тактику действий по отношению к Киеву.

Таким образом, именно внутривнутриполитические процессы в Украине могут повлиять на дальнейшие отношения между Москвой и Киевом и, особенно, на процесс урегулирования конфликта на Востоке Украины. Но и здесь не стоит ожидать “тектонических сдвигов”. Победа пророссийских кандидатов (Ю.Бойко или В.Рабиновича) на президентских выборах в Украине маловероятна. Если Президентом Украины станет Ю.Тимошенко, то она может попытаться договориться с В.Путиным о прекращении войны на Донбассе, но вряд ли согласится на российские условия реинтеграции мятежного региона в состав Украины и на какие-то другие существенные уступки России, иначе она столкнется с мощным сопротивлением этому курсу и в Парламенте, и в обществе.

Если допустить победу на президентских выборах А.Гриценко, то украинская позиция на переговорах с Россией наверняка даже ужесточится. Если при власти останется П.Порошенко, то никаких принципиальных изменений во внешней политике не произойдет. Новый состав Верховной Рады будет поляризован по отношению к проблеме урегулирования конфликта на Востоке Украины, однако, судя по данным социологических исследований, большинство в украинском Парламенте получат политические силы, которые будут настроены враждебно по отношению к России. Если же Москва сделает ставку на дестабилизацию внутривнутриполитической ситуации в Украине, то это только поднимет градус конфликта и на Донбассе, и в украинско-российских отношениях.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Некоторые, хотя и не очень высокие шансы на компромиссное решение по миротворческой миссии ООН на Донбассе сохраняются, но вряд ли это произойдет в ближайшие полтора года.

Во-первых, нет никаких подвижек в российской позиции. Президент В.Путин по-прежнему настаивает на том, что миротворцы ООН должны только охранять миссию ОБСЕ и не более того. Такое понимание функций миротворческой миссии ООН неприемлемо для Украины и недостаточно для других участников переговоров.

Во-вторых, поиску компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе будет мешать обострение отношений между США и Россией, произошедшее в последние месяцы. В этих условиях вряд ли Путин пойдет на какие-то уступки, поскольку будет воспринимать это как проявление слабости. Скорее наоборот, в его стиле – отвечать аналогичными решениями на жесткие действия геополитического оппонента. Но при этом он должен демонстрировать конструктивность европейским партнерам по переговорам (Германии и Франции). Так что переговоры продолжатся, но без существенных уступок со стороны России.

В-третьих, (самое главное), согласование какого-либо компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе будет невозможно, пока не завершатся президентские и парламентские выборы в Украине. Избирательная кампания в Украине не будет способствовать поиску компромисса со стороны украинских переговорщиков. Даже незначительные уступки В.Путину в переговорном процессе могут ослабить электоральные позиции и действующего Президента Украины, и его возможного преемника.

В условиях избирательной кампании через украинский Парламент будет невозможно провести любое компромиссное решение по Донбассу. В этой связи огромные риски могут возникнуть для продления действия Закона “Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей”. Этот вопрос должен голосоваться в Верховной Раде Украины в сентябре или начале октября текущего года, когда де-факто уже начнется президентская избирательная кампания. Эта ситуация, а также проведение осенью 2018г. выборов в высшие органы власти в самопровозглашенных “ДНР” и “ЛНР”, что прямо противоречит Минским

договорённостям, существенно осложняют переговорный процесс по урегулированию конфликта на Донбассе.

Возобновление реального переговорного процесса, скорее всего, произойдет только после того, как будет определен победитель президентских выборов в Украине. Но до завершения парламентской избирательной кампании возможный новый Президент Украины вряд ли пойдет на какие-то публичные договоренности с Путиным. Само по себе это будет рискованно, а если эти договоренности не принесут мира, то такая ситуация может обернуться электоральной катастрофой для политической силы нового главы украинского государства.



Для того, чтобы миротворческая миссия ООН на Донбассе стала реальностью, Москва должна согласиться на то, чтобы миссия могла действовать на всех ныне неконтролируемых Украиной территориях Донецкой и Луганской областей, в т.ч. и на неконтролируемых Украиной участках украинско-российской границы, а также на то, чтобы миротворческая миссия ООН взяла на себя функции обеспечения безопасности на этих территориях, что необходимо для последовательного выполнения Минских договорённостей.

В свою очередь, Киев должен согласиться на участие представителей сепаратистских республик в переходных администрациях, а также на полноценное выполнение политической части Минских договорённостей. Ключевой идеей компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе, на которую должны согласиться обе стороны, должна стать договоренность о создании переходной международной администрации, которая займется подготовкой местных выборов в конфликтном регионе (отдельных районах Донецкой и Луганской областей), обеспечением порядка и временного режима управления на этой территории до её возвращения под контроль Украины. Международная администрация и её основные подразделения должны возглавляться представителями миротворческой миссии ООН, но в её состав также должны входить представители Украины и нынешних властей самопровозглашенных республик в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (т.е. она должна быть трехсторонней по своему составу).

ИЗ-ЗА ОТСУТСТВИЯ ВИДИМЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ВЗАИМНЫХ УСТУПОК ПРОЦЕСС СОГЛАСОВАНИЯ ПОЗИЦИЙ СТОРОН БУДЕТ ЗАТЯЖНЫМ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Уже с первых дней очередного президентского срока В.Путина стало понятно, что позиция руководства Российской Федерации по отношению к Украине не изменилась, и она будет определять содержание украинского вектора российской внешней политики в ближайшее время. Российское руководство продолжает заявлять о “законности” аннексии Крыма, и открытие Путиным Керченского моста является демонстративным тому подтверждением.

Россия не прекратит вооружённую агрессию на Донбассе. Подтверждением этого является заявление Путина во время встречи с Федеральным канцлером Германии А.Меркель 18 мая в Сочи – по его словам, миротворцы ООН должны ограничиться зоной действий вдоль линии соприкосновения с функциями по охране наблюдателей СММ ОБСЕ. В действительности это будет способствовать сохранению неконтролируемого со стороны миссии ООН присутствия российских вооружений и военнослужащих на Востоке Украины. Поэтому очевидно, что Россия не откажется от своей цели удерживать Украину в сфере своего влияния и не допустить ее движения в направлении членства в ЕС и НАТО.

Тематика противодействия европейской и евроатлантической интеграции Украины будет активно разыгрываться в информационном пространстве во время предстоящих избирательных кампаний в Украине. Собственно говоря, это уже происходит, и не только в украинском информационном пространстве. Уже распространяется информация о том, что стабилизировать ситуацию в Восточной Европе можно путем полного отказа НАТО и ЕС от дальнейшего расширения и предоставления России права закрепить за собой зону влияния на постсоветском пространстве.

Но не стоит забывать, что отказ от предоставления Украине и Грузии ПДЧ (*NATO Membership Action Plan*) не только не предотвратил российскую



Виталий МАРТЫНЮК,
руководитель
международных программ
Центра глобалистики
“Стратегия XXI”

агрессию против Грузии в августе 2008г., но, наоборот, стимулировал 6 лет спустя агрессию против Украины.

Кремль будет рассчитывать, что на президентских выборах весной 2019г. в Украине победу сможет одержать позитивно настроенный к РФ украинский политик, а платой за его лояльность может послужить прекращение боевых действий на Востоке Украины, что сформирует ему образ “миротворца”. Дополнительными “бонусами” могут служить выгодные для РФ условия новых контрактов на поставки Украине газа и его транзит в страны ЕС¹, которые будут преподнесены как “российские гарантии” сохранения украинского транзита. Взамен Кремль будет требовать постепенного сворачивания европейской и евроатлантической интеграции Украины, а также признания российского статуса Крыма.

Следует отметить, что дистанцирование любого кандидата в президенты от тематики Крыма и попытки действовать по алгоритму “решаем с Донбассом, а Крым – потом” приведет к его фиаско. Ведь в Украине важнейшим аспектом становится вопрос освобождения пленников на Донбассе и граждан Украины, репрессированных в Крыму, Севастополе и в России.

В случае же прихода в президентский кабинет кандидата, готового всецело защищать украинские национальные интересы и полную независимость страны, Россия может пойти на обострение ситуации на Востоке Украины, демонстрируя его “неспособность” принести мир и стабильность в страну и в Восточную Европу в целом. Одновременно, РФ поставит под угрозу новые газовые соглашения с Украиной, навязывая ей неприемлемые условия для демонстрации “недоговороспособности” украинской стороны. Такие действия будут иметь двойную цель – дискредитировать вновь избранного украинского Президента в глазах ЕС и мирового сообщества и усилить позиции РФ для влияния на приближающиеся выборы в украинский Парламент, которые должны состояться осенью того же 2019г.

Таким образом, стоит ожидать, что избирательный период в Украине в 2019г. будет сопровождаться обострениями на Донбассе, информационными кампаниями по дискредитации украинского руководства, попытками РФ привести лояльных себе политиков в кресло Президента и украинский Парламент.

¹ Нынешние соглашения между российским ОАО “Газпром” и НАК “Нефтегаз Украины” были подписаны в 2009г., а срок их действия истекает 31 декабря 2019г.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Перспективы разворачивания миротворческой миссии ООН на Донбассе были поставлены под вопрос еще тогда, когда российский Президент В.Путин в сентябре 2017г. предложил заведомо неприемлемые условия. Ведь было понятно, что миротворцы лишь вдоль линии разграничения и только с мандатом по охране наблюдателей ОБСЕ ничего не решат в деле урегулирования конфликта. Да и мало кто из стран согласится посылать своих военнослужащих в зону активных боевых действий (где задействован весь спектр вооружений), если они будут иметь только легкое вооружение, недостаточное даже для самозащиты, и не смогут контролировать и пресекать пути перебрасывания в регион вооружений, боеприпасов и живой силы, что может усугубить ситуацию в любой момент.

Неизменность позиции российского руководства по этому вопросу уменьшает шансы того, что миротворцы ООН в ближайшее время появятся на Востоке Украины. Примечательно, что Путин подтвердил неизменность своих взглядов уже после того, как Специальный представитель Госдепартамента США К.Волкер во время январской встречи в Дубаи передал В.Суркову предложения по разворачиванию миротворцев на Донбассе, согласованные с Германией, Францией и Украиной. С того времени ожидалось, что поступит ответ России на эти предложения, но из Москвы в начале мая начали поступать сигналы об уходе Суркова, а уже высказанную Путиным во время встречи с Меркель позицию можно считать ожидаемым отрицательным ответом РФ.

Путин не согласится на предложения США, даже если они являются согласованными с другими сторонами. Он не может допустить демонстрации “слабости”. В начале очередной президентской каденции ему нужны очередные “победы”, такие как введение в строй Керченского моста, а не “поражения” в виде уступок по урегулированию развязанного Россией конфликта против Украины.

Руководство Украины, в свою очередь, не может согласиться на предложенные РФ условия введения миротворческой миссии, имея при этом поддержку от США, Франции, Германии, Великобритании и многих других стран. Неприемлемость российских условий состоит в том, что организованная на их основе миссия ООН будет только имитировать урегулирование российско-украинского конфликта, а не вести к восстановлению территориальной целостности Украины. Ни Президент Украины П.Порошенко, который уже начал подготовку к очередным президентским выборам, ни другие украинские политики не рискнут пойти на уступки России и не согласятся на такие условия.

Несмотря на ряд разногласий, США и Евросоюз продолжают демонстрировать единство позиций по вопросу миротворческой миссии на Донбассе. У сторон уже не осталось иллюзий касательно того, что этот конфликт развязан Россией и полностью ею управляется. А поэтому урегулировать его с помощью миротворцев можно, только разместив их между воюющими сторонами – Россией и Украиной, т.е. на всей ныне неподконтрольной украинскому Правительству территории Донецкой и Луганской областей. Согласие на российские предложения может только затянуть и конфликт, и процесс его урегулирования, поскольку позволит РФ продолжить ведение войны гибридного типа, в концепте которой лежит мнимая непричастность к боевым действиям, и дирижирование конфликтом путем его эскалации или деэскалации по сигналу из Кремля. В этой ситуации миротворцы, вместо того, чтобы соответствовать своему предназначению – установления мира, в лучшем случае окажутся в роли наблюдателей, а в худшем – невольными участниками действий, спланированных российской стороной и разыгрываемых пророссийскими боевиками и российскими военными под руководством последних.

Из-за отсутствия видимых возможностей для взаимных уступок процесс согласования позиций сторон будет затяжным и практически безрезультатным. Согласие российской стороны на консолидированную позицию Украины, США, ФРГ и Франции по миротворческой миссии ООН возможно только под давлением международных санкций и/или из-за обострения внутривосточной или социально-экономической ситуации в РФ до уровня, когда конфликт на Донбассе будет помещен на второй или даже третий план по важности.

ГЛАВНЫЙ СИГНАЛ – ВЫПОЛНЕНИЕ ПЕРВОГО ПУНКТА МИНСКИХ ДОГОВОРЁННОСТЕЙ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутривосточные процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Политические процессы в РФ в данный момент не способствуют изменениям подходов Москвы к урегулированию конфликта между Россией и Украиной. Внутривосточные условия в России – наличие сильной вертикали власти, широких полномочий силового блока, операционной и законодательной базы для преследования политических оппонентов и подавления активности гражданского общества, а также достаточно большая поддержка президентского курса со стороны населения России, – вся



Елена СНИГИРЬ,
ведущий специалист
Центра международных
исследований
Дипломатической
академии Украины имени
Геннадия Удовенко

совокупность этих факторов создает достаточные условия для продолжения Москвой политики противостояния с коллективным Западом и агрессивной политики по отношению к Украине и другим соседним странам.

Ориентация российской внешней политики на противостояние с Западом в целом и с США в частности, обозначенная Президентом В.Путиным во время его послания Федеральному Собранию 1 марта 2018г., свидетельствует об отсутствии предпосылок для внесения изменений в российскую внешнеполитическую стратегию во время текущей каденции В.Путина на посту Президента РФ.

С другой стороны, санкционные меры в настоящий момент не являются фактором, способным в корне изменить российские подходы к урегулированию конфликта с Киевом. Российская власть довольно успешно в текущий момент справляется с санкционным давлением за счет социальной сферы России и благоприятной ценовой конъюнктуры на нефть. Дополнительным стимулом для продолжения агрессивного экспансионизма для Москвы является расчет на: (1) ослабление европейского единства под давлением неблагоприятных политических процессов в отдельных странах ЕС; (2) поиск путей обхода санкций и создание условий “безнаказанности” для европейских партнеров (пример – поставки турбин *Siemens* в оккупированный Крым); (3) получение в среднесрочной перспективе дополнительных инструментов влияния на политические процессы в странах ЕС через приход к власти политических сил, симпатизирующих политике Путина и увеличение экономической заинтересованности крупных европейских компаний в расширении сотрудничества с Россией.

Стратегия России по поддержанию военных действий на Востоке Украины и оккупации Крыма в ближайшие два года останется также неизменной. Москва будет продолжать попытки легитимации “свершившегося факта” оккупации Крыма через: (1) создание широких международных горизонтальных связей; (2) вытеснение с полуострова крымскотатарского и украинского населения, не согласного с оккупацией и аннексией и замещение его приезжими российскими гражданами для создания гомогенной, лояльной к российским властям социально-политической среды.

Ввод в эксплуатацию Керченского моста ознаменовал начало нового этапа российской агрессии против Украины – вытеснения Украины с акватории Азовского моря и начало блокирования работы украинских портов в Бердянске и Мариуполе. В перспективе доминирование России в Азовском море и угасание работы двух крупных украинских портов приведет к снижению экономической активности в регионе, падению уровня жизни граждан

Украины и увеличению социальной напряженности. Все это в совокупности снизит уровень стабильности и безопасности Юга Украины и может спровоцировать Россию на повторную попытку оккупации региона.

Политика России в отношении конфликта на Донбассе также останется неизменной, что означает продолжение военных действий низкой интенсивности. Вместе с тем, со стороны комбатантов, поддерживаемых Россией, в последнее время наблюдается применение тактики вытеснения мирного населения с мест проживания на подконтрольной Украине территории вблизи линии разграничения. Об этом свидетельствуют участвовавшие обстрелы гражданских объектов и домов мирного населения на территории, подконтрольной Украине. Исходя из предыдущего опыта конфликта, такие действия свидетельствуют о подготовке незаконных вооруженных формирований к дальнейшей эскалации и возможным наступательным действиям. ***Эскалация, с высокой долей вероятности, возможна в период предвыборной кампании в Украине и во время проведения выборов. Интенсивное начало военных действий на Востоке Украины возможно также в случае принятия в Москве решения оккупации Азовского побережья Украины.***

Россия рассчитывает на изменения политической позиции Киева в результате предстоящих президентских и парламентских выборов в Украине. Со стороны Москвы следует ожидать интенсивного вмешательства в предвыборную кампанию в Украине с целью продвижения удобного ей кандидата на пост украинского Президента и лояльных политических партий в украинский Парламент. Учитывая высокую токсичность контактов с Москвой для репутации любого политика, стремящегося получить всенародную поддержку в Украине, Россия не будет демонстрировать свою поддержку удобному кандидату либо партиям открыто.

Другим удобным сценарием для России на украинском направлении будет внутренняя дестабилизация Украины. Основные усилия в данном направлении Москва в ближайшие два года будет направлять на поддержку радикальных движений Украины правого и левого толка, провокаций силовых столкновений как между представителями оппозиционных идеологий, так и между радикалами и полицией.

Отсутствие предпосылок со стороны России к прекращению агрессии против Украины будет способствовать возрастанию антироссийских настроений в украинском обществе. Особенно опасным политическим сценарием для Украины будет избрание на пост Президента лояльного к России политика и сворачивание Операции Объединенных Сил на фоне продолжения российской агрессии. Такой сценарий неминуемо приведет к внутренней дестабилизации и

гражданскому противостоянию. В то же время такой сценарий крайне выгоден для России, поскольку создаст повод для вооруженного вторжения под предлогом “гуманитарной интервенции”, что спровоцирует масштабный военный конфликт в Восточной Европе со всеми катастрофическими последствиями.

Учитывая результаты последних социологических исследований в Украине, изменение политики украинских властей по вопросу урегулирования конфликта на Востоке Украины возможно только в случае исчезновения фактора российской агрессии, деэскалации и угасания конфликта и готовности Москвы к введению в регион полноценной международной миротворческой миссии. При этом, вопрос оккупации Крыма будет оставаться на повестке дня и будет требовать решения, адекватного нормам международного права.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Предложение о привлечении к процессу урегулирования российско-украинского конфликта миротворческой миссии ООН впервые прозвучало еще в апреле 2015г. со стороны Украины. Официальная позиция Украины предусматривает разворачивание миссии на всей территории конфликта, в т.ч. с полным контролем миссией украинско-российской границы. Принципиальным моментом является предварительное выведение всех российских вооруженных сил с оккупированных территорий и недопустимость присутствия в миротворческом контингенте российских военнослужащих.

Россия на протяжении двух лет отвергала саму идею привлечения миротворцев ООН. Сегодня же тема привлечения миротворцев ООН к урегулированию конфликта на Востоке Украины используется Москвой в качестве предмета для диалога и переговоров. Сегодня озвучиваемое в России видение мандата миссии говорит о намерении реализовать с ее помощью старые сценарии реинтеграции оккупированных территорий с Украиной и, соответственно – продолжить экспансию и агрессию по отношению к Украине.

Фактически, Москва предлагает обменять свое согласие на разворачивание миротворческой миссии ООН на Востоке Украины на признание Киевом т.н. ДНР-ЛНР сторонами конфликта и легитимацию незаконных властных структур на оккупированных территориях через проведение выборов. Реализация этих задач должна быть обеспечена этапностью разворачивания миссии и ее мандатом, который предлагают российские политические эксперты: (1) начало разворачивания миссии предполагается на линии разграничения между ВСУ и незаконными военизированными формированиями; (2) постепенное

(при необходимости) разворачивание миссии на всю оккупированную территорию, проведение выборов и “завершение процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины”; (3) выход миротворческой миссии ООН на украинско-российскую границу с точки зрения российских политологов возможен “после выполнения всеми сторонами Минских договорённостей, а также при условии успешного осуществления миротворческой миссии на линии разграничения сторон конфликта и сопредельных участках”.

Понятно, что такая “этапность” разворачивания миссии и легитимация власти незаконных вооруженных формирований на Востоке Украины никоим образом не может привести к стабилизации и безопасности на временно оккупированных территориях. Не говоря уже о том, что участвовавшие обстрелы, переброска незаконными вооруженными формированиями тяжёлых вооружений к линии столкновения и постоянное снабжение их оружием со стороны России свидетельствует об истинных намерениях России продолжать военный конфликт низкого уровня интенсивности, в котором не может быть места для международной миротворческой миссии ООН.

Тем не менее, тема миротворческой миссии как предмет переговоров с Россией является сегодня фактически единственным направлением, которое Москва готова обсуждать. По всем остальным вопросам Кремль занял позицию игнорирования обращенных к нему предложений, что ярко видно на примере проблемы политических заключённых и пленных.

С высокой долей вероятности можно прогнозировать, что в ближайшие два года согласия по мандату миссии достичь будет очень сложно, поскольку Москва рассчитывает на новые возможности в связи с президентскими и парламентскими выборами в Украине. Высока вероятность того, что прогресса в этом вопросе достичь не удастся, а тема миротворческой миссии будет использоваться Россией для создания видимости переговоров и получения дополнительного времени для укрепления влияния.

На самом деле задействование миротворческого вмешательства ООН для прекращения конфликта на Востоке Украины может быть вполне реальным, потому что это очень удобный вариант для В.Путина, возникни у него желание уйти с Донбасса и “сохранить лицо”. В таком случае Россия смогла бы проявить себя как конструктивная сторона. Положительный эффект от частичного снятия санкций мультиплицировался бы в репутационные и политические дивиденды для России на международной арене.

К сожалению, российская власть сегодня большую выгоду для себя видит в продолжении стратегии “осажденной крепости” и демонстрации “сверхдержавия” через агрессивный экспансионизм. Первым и самым главным сигналом того, что Москва вносит изменения во внешнеполитическую стратегию,

будет выполнение первого пункта Минских договорённостей – прекращение обстрелов украинской территории. В таком случае и тема миротворческой миссии ООН на Востоке Украины станет реальностью, а не поводом для поддержания беседы. О взаимных уступках и поиске компромисса можно будет говорить тогда, когда Москва озвучит свое видение мандата реальной миротворческой миссии ООН на Востоке Украины (а не сопровождающей СММ ОБСЕ).

МИССИЯ ООН НА ДОНБАССЕ – ПОКА ЕДИНСТВЕННО ВОЗМОЖНЫЙ, НО СЛОЖНО РЕАЛИЗУЕМЫЙ ВАРИАНТ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Президентская кампания в России по сути стала прологом нового витка конфронтации на оси Запад-Россия. Послание Президента РФ В.Путина Федеральному Собранию², превзошедшее по жесткости и воинственности его же Мюнхенскую речь, развеяло всякие иллюзорные ожидания каких-либо либеральных подвижек во внешней и внутренней политике (в т.ч. связанных с возможным новым составом Правительства).

Тон и смысл Послания, последующих заявлений и шагов руководства РФ в целом дают ответ на вопрос, какой будет внешняя политика Кремля в период очередной каденции В.Путина. В наиболее общем виде можно выделить некоторые направления. **Первое.** Безусловная готовность противостоять Западу и готовность платить социальную цену этого противостояния. Россия обладает потенциалом и ресурсной базой для относительно длительного пребывания в режиме стагнационного “одиначества полукровки”. Более того, по данным исследования Левада-Центра, по стоянию на март 2018г., уровень протестных настроений в российском социуме весьма низок. Лишь 8% граждан высказали готовность принять участие в акциях протеста. **Второе.** Апологетика философии “осажденной крепости” и идеологии “третьего пути” самодостаточного “государства-цивилизации” не-западного и не-восточного типа. (Эта идеология была публицистически интерпретирована в знаковой статье В.Суркова



Михаил ПАШКОВ,
содиректор программ
внешней политики
и международной
безопасности
Центра Разумкова

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 1 марта 2018г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

“Одиночество полукровки”³). К сожалению, антизападничество по сути становится критерием патриотизма, маркером гражданской позиции. *Третье.* Дальнейшая политико-идеологическая и социокультурная милитаризация страны с ориентацией на “средний класс в погонах”, силовые структуры, госаппарат, прогосударственный крупный бизнес и аффилированные СМИ.

Впрочем, начало новой каденции В.Путина сопровождалось прилетом целой стаи “черных лебедей” (отравление в Солсбери и последующий масловый дипломатический демарш, американские санкции, ракетный удар по Сирии и др.). Все это, вкупе с имеющимся “кейсом негатива”, углубляет кризис доверия на оси Россия-Запад. При этом, нисходящая динамика отнюдь не исключает диалог. Более того, внутривосточные тенденции в ЕС свидетельствуют об активизации сторонников налаживания диалога с РФ. Но это, очевидно, будет диалог иного качества, – без былых иллюзий о “европеизации” и “либерализации” России.

Украина уже начинает втягиваться в избирательную кампанию. Положение действующего Президента П.Порошенко весьма уязвимое – с одной стороны, некая “история успеха” на европейском направлении (“безвиз”, запуск Соглашения об ассоциации с ЕС) пока ощутимо не конвертирована в социальные результаты на бытовом уровне. С другой стороны – нет ни заметных подвижек, ни обнадеживающих перспектив по аннексированному Крыму, по военному конфликту на Донбассе. При этом, по мере приближения выборов, будут появляться и уже появляются разные планы, рецепты, модели урегулирования ситуации на Донбассе (например, план А.Авакова “Тактика мелких шагов...”), планы деокупации Крыма, концепции политики на российском направлении и т.п. Понятно, что текущая политическая конъюнктура во многом обуславливает популистские, радикальные подходы.

Но очевидно и другое – до президентских выборов в Украине (вероятно, и до парламентских) ожидать каких-либо кардинальных подвижек в урегулировании конфликта на Донбассе вряд ли стоит. (Достаточно вспомнить долгую паузу в Нормандском процессе, вызванную выборами во Франции и Германии). Поэтому, наиболее вероятно сохранение *status quo* с отложенным на 2019г. результатом. При этом нельзя исключать угрозу эскалации с “очень тяжелыми последствиями для украинской государственности в целом”⁴.

³ Статья опубликована 9 апреля 2018г. в журнале “Россия в глобальной политике”, <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Odinochestvo-polukrovki-14-19477>.

⁴ Прямая линия с В.Путиным 7 июня 2018г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692>.

Есть основания полагать, что тактика РФ относительно Украины сведется к: (а) категорическому отказу рассматривать в каком бы то ни было виде тему аннексированного Крыма; (б) удержанию ситуации на Донбассе в законсервированном состоянии “ни войны, ни мира” и имитации миротворческих инициатив при отстаивании заведомо неприемлемых требований; (в) подготовке и созданию условий для гибридного удара в “час Ч” – в период президентской избирательной кампании в Украине (и последующей парламентской).

Вряд ли стоит рассчитывать на то, что Кремль будет посторонним наблюдателем борьбы за президентский пост в Украине. Вся многолетняя история российско-украинского конфликта дает основания прогнозировать, что именно в период конца 2018г. - начала 2019г. российская сторона развернет кампанию системных, целенаправленных мер по вмешательству в украинские выборы. В отличие от выборов в США или, скажем, во Франции, Кремль на украинском направлении обладает гораздо более богатым и эффективным арсеналом инструментов влияния. Основными направлениями “предвыборной” фазы российской экспансии, возможно, будут:

- расшатывание и дестабилизация внутривнутриполитической ситуации путем информационных операций, в т.ч. через сеть “агентов влияния”. Провоцирование сепаратистских настроений в регионах. Проведение массированных кибератак (что уже неоднократно случалось) на критические объекты инфраструктуры – управленческую, энергетическую, банковскую, транспортную;
- политическая, информационная, финансовая поддержка пророссийских политических сил, медиа, общественных организаций, религиозных структур, отдельных активистов;
- разворачивание в украинском медиа-пространстве, соцсетях информационной кампании по дискредитации украинской власти, проевропейского и евроатлантического курса, внутренних реформ. Имплантация в общественное сознание ценностей и смыслов “русского мира”.

И эти действия могут иметь критический эффект на фоне сложной социально-экономической ситуации в Украине, высокой уязвимости национального информационного пространства.

Можно констатировать, что российско-украинский конфликт дна не достиг.

Из всего модельного ряда межгосударственных отношений ныне единственно возможный вариант – это недружественное конфронтационное сосуществование с угрозой перманентной эскалации. По меньшей мере, в среднесрочной перспективе.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

В современных реалиях миссия ООН на Донбассе – пока единственно возможный, но сложно реализуемый вариант урегулирования конфликта на Востоке Украины. В нынешнем году организация миротворческой операции на Донбассе нереальна, в следующем – проблематична по ряду причин. **Во-первых**, как уже отмечалось выше, этому препятствует фактор президентских и парламентских выборов в Украине. Решать проблемы миротворчества и Россия, и Запад будут уже с новой украинской властью.

Во-вторых, сама процедура анализа, оценки, планирования и организации операции ООН достаточно сложна и многоступенчата. Речь идет о подготовке общей стратегической оценки, отправке передовой миссии по технической оценке, разработке сметы затрат, подготовке Резолюции СБ ООН, утверждении ГА ООН бюджета операции, разработке департаментами ООН планов проведения операции, наборе персонала и т.д. и т.п.⁵ Кстати, тут немаловажен и финансовый фактор, ибо, по разным оценкам, предполагается масштабная операция, где будет задействован как минимум 20-тысячный контингент в составе военного, полицейского и гражданского персонала.

В-третьих, шансы организации миссии во многом будут зависеть от состояния дел на российско-американском треке. При гипотетическом потеплении отношений между Москвой и Вашингтоном, одной из взаимных уступок в пакете компромиссов могла бы быть миссия ООН на Востоке Украины. Однако, ныне такой вариант как-то не просматривается.

В-четвертых, кардинально отличаются позиции сторон. Российский вариант, предполагающий использование голубых касок ООН в качестве эскорта для наблюдательной миссии ОБСЕ, по сути, является сценарием замораживания конфликта, ибо охрана миссии, которая ничего не решает, – путь в никуда. С другой стороны, вариант поэтапного продвижения многофункциональной миссии вглубь оккупированной территории в обмен на политические решения Киева возможен лишь при долгосрочном и необратимом прекращении огня, демилитаризации всей зоны конфликта (выводе иностранных войск и наемников) и контроле границы. Соответственно политические шаги Киева будут осуществляться в рамках действующей Конституции и национального законодательства.

Российское требование прямых переговоров официального Киева с лидерами “ДНР/ЛНР” представляется неприемлемым. Это все равно, что прийти

⁵ По состоянию на конец I квартала 2018г., в мире проводятся 15 миротворческих операций ООН с общим бюджетом \$6,8 млрд.

в кукольный театр и договариваться о постановке пьесы с куклами, а не с режиссером-кукловодом. Однако, в качестве компромисса можно было бы выбрать модель обсуждения проблем миротворчества в рамках трехсторонней контактной группы с привлечением официальных представителей ООН.

Есть основания полагать, что боевики “ДНР/ЛНР”, мягко говоря, не заинтересованы в широком международном присутствии на оккупированных территориях – ибо вскроются факты преступлений: от безымянных захоронений и затопленных шахт до разграбленных и вывезенных заводов (кстати, Крым тоже закрыт для международных наблюдательных миссий и правозащитных организаций).

Сегодня перспективы миротворчества на Донбассе не определены. Казалось бы, все стороны поддерживают идею введения миротворцев на Восток Украины, но, как говорится, “дьявол кроется в деталях” мандата гипотетической миссии ООН. Есть основания говорить о, как минимум, годовом переговорном марафоне на разных площадках с неопределенным результатом. За годы конфликта погибло более 10 тыс. человек, 24 тыс. ранены, около 1,5 млн. вынужденных переселенцев. Годовая “пауза” принесет новые жертвы и новые лишения для мирного населения. Первая, важнейшая и не терпящая отлагательств задача – остановить “конвейер смерти” на Донбассе.

Поэтому речь должна идти об оперативных мерах по минимизации напряженности, снижению градуса противостояния и недопущении эскалации агрессии. Это очевидная программа-минимум. Пять лет войны – весьма убедительное доказательство того, что конфликт на Донбассе не имеет “экспресс-решения”⁶.

Думаю, остается актуальным тезис о временном “замораживании”, который автор этого материала предложил на экспертной встрече в феврале 2017г. в Берлине⁷. Речь идет о том, чтобы вычленив из Минских договорённостей первые три пункта (прекращение огня, отвод вооружений и эффективный мониторинг выполнения этих действий сторонами), оформить их в отдельное соглашение (меморандум) о перемирии и утвердить в Нормандском формате. Причем без предварительных политических требований и условий. Цель – остановка боевых действий, разведение сторон, создание 400-километровой буферной зоны по всей линии фронта. Стабильное и долгосрочное прекращение огня, безусловно, повлияет на атмосферу, тональность и характер переговорного процесса как Минского, так и Нормандского. С другой стороны, именно это является ключевым условием миротворческой операции.

⁶ В качестве иллюстрации стоит напомнить о четырех “замороженных” вот уже четверть века конфликтах на постсоветском пространстве. Пульс управления этими конфликтами, регулирующий их температуру и активность, находится в кремлевском кабинете №1.

⁷ См. Российско-украинский конфликт в контексте геополитических перемен. Киев, 2017, с.15.

ПОЗИЦИИ РОССИЙСКИХ ЭКСПЕРТОВ

МИРОТВОРЧЕСКАЯ ОПЕРАЦИЯ ДОЛЖНА НЕ ЗАМОРОЗИТЬ КОНФЛИКТ, А СПОСОБСТВОВАТЬ ЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЮ¹**1. Фоновые факторы**

Я бы не стал преувеличивать значение избирательных циклов в России и Украине. Не потому, что они не влияют на процесс урегулирования – конечно, влияют. Но здесь как всегда, в политике, есть развилки, варианты и точки невозврата. Однако, нет ни детерминированности, ни фатализма. Урегулирование конфликта, если оно представляется возможным и желаемо, вполне может стать выгодной программой для действующего политического лидера, если он уверен в успехе этого начинания. Неуверенность в возможности урегулирования, его нежелательность или даже боязнь, конечно, будут работать против урегулирования в преддверии выборов и, соответственно, – на нагнетание напряженности в ходе предвыборной кампании. Возможно и то, и другое.

Важнее, мне кажется, другое. Урегулирование украинского кризиса сейчас все больше сталкивается с другими сложностями и препятствиями, не связанными с внутривнутриполитическими процессами, включая выборы, в самой Украине и в России. Если последние четыре года отношения России с Западом в целом, и с США в частности были заложником неурегулированности конфликта в Украине, то сейчас картина меняется на прямо противоположную: *урегулирование конфликта все больше становится заложником отношений между Россией и Западом, продолжающих ухудшаться по поводам, не имеющим отношения к конфликту* (полемика относительно предполагаемого вмешательства России в выборы в США, мистическое “дело Скрипаля”, споры по соблюдению или несоблюдению Россией и США договора 1987г. по ракетам средней и меньшей дальности, сирийский узел и др.).

Эти споры все больше отодвигают украинский вопрос на второй или даже третий план в отношениях России и США. Новые американские санкции в отношении Москвы уже не связаны с претворением в жизнь Минских договорённостей и урегулированием конфликта на Востоке Украины. Еще год назад казалось, что решительный прогресс в установлении эффективного



Андрей ЗАГОРСКИЙ,
заведующий Отделом
разоружения и
урегулирования
конфликтов
Национального
исследовательского
института мировой
экономики и
международных
отношений
им. Е.Примакова
Российской
академии наук

¹ Автор свои ответы на вопросы заочного Круглого стола прислал в виде представленного ниже материала.

прекращения огня на Востоке Украины может стать первым шагом к постепенному оздоровлению отношений России с Западом. Именно это обусловило интерес к развертыванию здесь миротворческой операции ООН.

Сейчас же решение этой задачи вряд ли приведет к снижению санкционного давления на Россию со стороны США и только отчасти – со стороны ЕС. Это не может не снижать мотивацию к урегулированию конфликта и к развертыванию миротворческой операции. Если год назад прогресс в урегулировании мог способствовать улучшению отношений России со странами Запада, то *теперь прогресс в урегулировании все больше зависит от улучшения отношений России с Западом и прежде всего – российско-американских отношений.*

В результате шансы на достижение договоренности относительно развертывания на Востоке Украины миротворческой операции ООН и на установление здесь эффективного режима прекращения огня представляются более призрачными, чем полгода назад.

2. Миротворческая операция

Тем не менее, если не исключать принципиально возможность развертывания такой операции если не сейчас, то в будущем, следует иметь в виду следующие обстоятельства.

В концептуальном плане, обнародованные более или менее подробные варианты возможных параметров предлагаемой миротворческой операции² имеют много общего. Хотя в них есть и отличия, последние, судя по всему, не носят принципиальный характер. В них предлагаются в т.ч. разумные и работающие компромиссы между кажущимися диаметрально противоположными исходными позициями Москвы и Киева. В ходе обсуждения этих предложений обозначились и узкие места, нуждающиеся в дополнительной проработке.

Практически все варианты отталкиваются от двух принципиально важных положений. *Первое*, миротворческая операция призвана не заменить Минские договорённости 2015г., а способствовать их реализации, сдвинуть Минский процесс с мёртвой точки, вывести его из тупика, обеспечив прекращение вооружённых столкновений в зоне конфликта.

² См., в частности: Арбатов А., Войтоловский Ф., Дынкин А., Загорский А., Трубников В. Мир Донбассу. – Российская газета, федеральный выпуск №7470, 16 января 2018г., <https://www.rg.ru/2018/01/15/kak-prodvinutsia-v-uregulirovanii-konflikta-na-iugo-vostoke-ukrainy.html>; Кортунов А. Цена мира: параметры возможного компромисса в Донбассе. – РСМД, 27 сентября 2017г., <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/tsena-mira-parametry-vozmozhnogo-kompromissa-v-donbasse>; Кортунов А. Дождется ли Донбасс миротворцев ООН? – РСМД, 6 декабря 2017г., <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/dozhdetsya-li-donbass-mirotvortsev-oon/>; Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? – Washington, D.C.: Hudson Institute, 2018.

Второе, миротворческая операция должна быть спланирована таким образом, чтобы ее развертывание привело не к замораживанию конфликта, а способствовало его урегулированию. Замораживание конфликта и превращение Востока Украины на неопределённую перспективу в еще одно, но намного более масштабное Приднестровье не в интересах России.

Мандат

Нам представляется, что первой и главной задачей миротворческой операции должно быть обеспечение выполнения Минских договорённостей о прекращении огня, постоянно нарушаемых обеими сторонами. В этой связи представляется разумным *в качестве первого шага развернуть миротворцев по обе стороны от линии соприкосновения сторон в зоне безопасности*, из которой, в соответствии с Минскими договорённостями, должны быть выведены тяжёлые вооружения. Особое внимание при этом должно быть уделено разведению военных сил сторон на участках, где чаще всего возобновляются вооружённые столкновения и находятся объекты критической инфраструктуры, выведение которых из строя может еще больше усугубить гуманитарный кризис.

Для эффективного решения этих задач недостаточно развёртывания военных наблюдателей или сугубо разделительных сил, которые нередко в истории ООН вынуждены были бессильно наблюдать за вспышками противостояния и в лучшем случае регистрировать их, как это сейчас делает Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ.

Помимо расследования вооружённых инцидентов в зоне безопасности и поддержания каналов связи между участниками конфликта в целях предотвращения эскалации таких инцидентов миссия должна иметь право и возможности пресекать нарушения условий прекращения огня с любой стороны, не допускать возвращения тяжёлых вооружений в зону безопасности, обеспечивать в случае необходимости безопасность гражданского населения и объектов критической инфраструктуры, пресекать попытки помешать ей в выполнении мандата. Начиная с 1999г. эти элементы, опирающиеся на положения Главы VII Устава ООН, включаются в мандаты подавляющего большинства операций ООН по поддержанию мира³.

Миротворческая миссия должна иметь необходимые и достаточные для выполнения своего мандата численность и вооружение. Поскольку ее мандат должен допускать возможность ограниченного применения силы, такая операция может быть развёрнута только по решению Совета Безопасности ООН. Документы ОБСЕ не предусматривают осуществление ею операций с таким мандатом. По этой причине перенесение обсуждения вопроса о развёртывании на Востоке Украины миротворческой операции в Совет Безопасности ООН – шаг в правильном направлении.

³ О доктрине и практике международной миротворческой деятельности см.: Загорский А.В. Миротворчество и международное управление региональной безопасностью. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

Состав

Операции ООН по поддержанию мира должны соответствовать принципу беспристрастности. Они не должны поддерживать ни одну из сторон в конфликте “против другой”, хотя могут и должны пресекать попытки срыва прекращения огня или действия, представляющие угрозу для безопасности и жизни гражданского населения.

Понятно желание Москвы получить гарантии обеспечения безопасности населения на Востоке Украины, развернув здесь собственных миротворцев под флагом ООН. Но убедить Совет Безопасности ООН в беспристрастности российских миротворцев вряд ли получится. Слишком очевидны симпатии Москвы к Донецку и Луганску и антипатия по отношению к киевским властям. Более того, наиболее вероятным следствием развёртывания российского миротворческого контингента стала бы “приднестровизация” конфликта на Востоке Украины, не отвечающая, с нашей точки зрения, интересам России и не способствующая урегулированию конфликта.

Точно так же для России было бы неприемлемым включение в состав миротворческой миссии военных контингентов США и других стран НАТО. Исходя из того, что укомплектовать миссию было бы желательно силами стран-членов ОБСЕ, выбор получается небольшой. *Возможно, в качестве беспристрастных миротворцев всеми сторонами здесь могли бы быть восприняты контингенты Беларуси, Казахстана, Сербии (если они согласятся предоставить их), нейтральных европейских государств, включая нейтральные страны-члены ЕС, такие как Австрия, Финляндия, Швеция.*

Правда, при этом следует учитывать, что нейтральные европейские государства, как правило, воздерживаются от участия в миротворческих операциях, которые предусматривают возможность, пусть даже ограниченного, применения военной силы, и к тому же обладают ограниченными контингентами, которые могут быть предоставлены в распоряжении ООН⁴. По этой причине не следует изначально исключать возможность привлечения к участию в операции контингентов стран из других регионов мира, имеющих разноплановый опыт участия в операциях под флагом ООН, таких, например, как Бразилия. Возможность расширения географии для генерирования контингентов для операции – еще одно сравнительное преимущество ООН.

Для того, чтобы компенсировать недостатки, связанные с невозможностью участия в миротворческой операции российских и украинских контингентов, можно предусмотреть дополнительные меры, которые всем заинтересованным сторонам обеспечили бы достаточный уровень транспарентности деятельности соответствующей миссии и гарантии ее беспристрастности. *К примеру, можно было бы включить в состав миссии невооружённых наблюдателей*

⁴ Различные, но во многом совпадающие предварительные оценки, нуждающиеся в последующем уточнении, исходят из необходимости развертывания на Востоке Украины примерно 20-тысячного миротворческого контингента. См.: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?, p. 4, 24.

от России и Украины, дополнить мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ наблюдением за тем, как миротворцы ООН выполняют свои задачи. Можно было бы также предусмотреть возможность сотрудничества миротворцев с российско-украинским Совместным центром по координации, созданным осенью 2014г., деятельность которого парализована в настоящее время.

Необходимые участники договоренности

Позиции России и Украины диаметрально противоположны в вопросе о подключении Донецка и Луганска к согласованию параметров миротворческой операции. Если Москва настаивает на их подключении, то Киев категорически возражает, рассматривая не “ДНР” и “ЛНР” в качестве сторон в конфликте, а Россию. ***В то же время наработки по осуществлению миротворческой операции, отталкивающиеся от существующих доктрины и практики ООН исходят из необходимости официального согласия “ДНР” и “ЛНР” с мандатом операции,*** достижения с ними стандартных договорённостей, в частности, по вопросам безопасности международного персонала, взаимодействия с ними в ходе развертывания операции и осуществления ее мандата⁵.

Нам представляется, что при наличии политической воли данная проблема может быть решена, не дожидаясь сближения позиций России и Украины в этом вопросе. Мандат миротворческой миссии готовится Советом Безопасности ООН. Участие представителей “ДНР” и “ЛНР” на этом этапе не обязательно. Не обязательно и какое-то новое соглашение сторон. Для принятия Советом Безопасности решения о развёртывании миссии достаточно Минских договорённостей, предусматривающих прекращение огня, для обеспечения выполнения которого будет развёрнута миссия.

Но для практического развертывания операции одного только согласия принимающей страны (Украины) будет недостаточно. Миротворческая доктрина ООН требует согласия всех сторон, и в особенности тех, от которых зависит обеспечение безопасности персонала миссии. ***Без подписания стандартного меморандума с представителями “ДНР” и “ЛНР” (и Украины) ни одно государство просто не направит свой контингент в зону конфликта.***

В то же время для развёртывания операции представителям ООН будет достаточно подписать меморандумы с “ДНР” и “ЛНР” (и Украиной), в которых в т.ч. будет зафиксировано согласие всех сторон с мандатом миротворцев и будут содержаться необходимые гарантии. В противном случае “ДНР” и “ЛНР” не будут связаны никакими обязательствами в отношении миротворцев. В соответствии со сложившейся международной практикой подписание таких меморандумов не будет означать признание самопровозглашённых республик.

⁵ См.: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?

Последующие шаги

По мере консолидации режима прекращения огня и стабилизации обстановки в зоне безопасности географический охват деятельности миротворческой миссии может поэтапно расширяться. Такое расширение разумно синхронизировать с деятельностью более масштабного, чем сейчас, международного присутствия (или присутствий), которое *выполняло бы функции временной международной администрации, и в задачи которого входило бы оказание содействия в реализации политических аспектов Минских договорённостей*. Расширение зоны миротворческой операции, в задачи которой входило бы обеспечение безопасности персонала расширяющегося международного присутствия, завершилось бы установлением контроля над украинско-российской границей после проведения выборов и завершения процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины.

Различные этапы расширения района деятельности миротворческой миссии должны быть при этом синхронизированы с поэтапным выполнением политических договорённостей, согласованных в Минске.

Для того, чтобы избежать эффекта замораживания конфликта после развёртывания миротворческой операции вдоль линии соприкосновения сторон, важно, чтобы последовательность этапов ее развёртывания вплоть до установления контроля на российско-украинской границе в зоне конфликта, а также конкретные критерии (военные и политические) перехода от одного этапа к другому были сразу определены в решении Совета Безопасности ООН и не требовали бы специальных решений СБ. Констатация выполнения соответствующих условий (в консультациях с заинтересованными сторонами) была бы поручена специальному представителю Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ (см. ниже).

Временная международная администрация

Помимо развёртывания миротворческой миссии с целью консолидации режима прекращения огня целесообразно развёртывание на Востоке Украины более широкого международного присутствия для оказания содействия в решении политических аспектов Минских договорённостей (помимо тех, которые зависят исключительно от Киева, включая принятие соответствующих законов и конституционных актов).

Такое присутствие, с нашей точки зрения, потребуется на весь период, на который будет распространяться действие особого статуса отдельных районов на Востоке Украины. Оно необходимо для координации деятельности различных международных структур, направленной на решение задач постконфликтного восстановления, включая подготовку и проведение выборов, формирование легитимных институтов власти, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц, поддержание правопорядка, обеспечение независимого правосудия, восстановление экономики, доставку гуманитарной

помощи, реинтеграцию в Украину оказавшихся в зоне конфликта районов и других задач.

Можно представить себе несколько вариантов развертывания в зоне конфликта временной международной администрации. Один вариант: опираясь на миротворческую миссию ООН, здесь может быть развернута комплексная многофункциональная миростроительная миссия ООН, которая сменила бы деятельность ОБСЕ.

Второй вариант: развёртывание в зоне конфликта миростроительной миссии ОБСЕ, обеспечение безопасности деятельности которой возлагалось бы на миротворцев ООН.

Третий вариант (гибридный): многокомпонентное международное присутствие с определенным разделением труда между различными, решающими специфические задачи международными организациями.

Третий вариант представляется нам наиболее оптимальным по ряду причин. Во-первых, нецелесообразно отстранять ОБСЕ от решения более широкого круга миростроительных задач. Преимуществом ОБСЕ является то, что она уже представлена в зоне конфликта, владеет ситуацией, установила контакты с противоборствующими сторонами. Этот опыт следует использовать в максимальной мере, не говоря уже о том, что развёртывание многокомпонентной миростроительной операции ООН потребовало бы немало времени и ресурсов, как с финансовой точки зрения, так и в плане ее укомплектования соответствующим персоналом.

В то же время мы полагаем нецелесообразным идти по пути простого расширения мандата Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ – не только потому, что определенные задачи и в рамках организации решаются ее специализированными структурами (вопросы наблюдения за выборами или их организации и проведения в любом случае будут решаться Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека – БДИПЧ, а не СММ), но и потому, что любая попытка раскрыть мандат СММ и пересогласовать его в современных условиях может закончиться закрытием этой миссии.

По этой причине оптимальный вариант расширения международного присутствия в зоне конфликта, скорее всего, предполагает плюрализм различных организаций, включая ООН (миротворцы), ОБСЕ (СММ, БДИПЧ и возможные дополнительные миссии), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный комитет красного креста и др., собственно говоря, уже осуществляющих свою деятельность в зоне конфликта. В этих условиях основная задача будет заключаться в координации деятельности различных организаций. Исходя из того, что основу международного присутствия в зоне конфликта составят миссии ООН и ОБСЕ, целесообразно, чтобы должности специальных представителей Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ были объединены в одном лице.

ВСЕ НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ ТОЛЬКО В РАМКАХ СФОРМУЛИРОВАННЫХ РОССИЙСКИХ КОНСТАНТ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

После избрания В.Путина на следующий президентский срок (2018-2024гг.), при высокой электоральной активности и рейтинге Президента, базовой характеристикой внешней политики и политики безопасности России является ее преемственность и ставка на последовательное отстаивание уже устоявшихся долгосрочных интересов и приоритетов. Будет продолжена работа по консолидации тех внешнеполитических позиций России, которые вписаны в генеральную стратегическую линию, определенную В.Путиным ранее, и которые в целом поддержаны российским обществом, несмотря на существующие внутренние проблемы. Даже не свидетельством, а иллюстрацией этого является сохранение центральных фигур в российской власти, прежде всего Д.Медведева на посту Премьер-министра и руководителей силового блока.

Для партнеров/оппонентов России это означает два вывода.

Первый – санкции не заставили “режим” ни сдаться, ни измениться. И если санкции и работают, то, с точки зрения их целеполагания, – явно в противоположном направлении. Санкционное давление не только не заставило Кремль изменить свой курс, но и усилило линию на “сосредоточение России”, включая, что крайне важно, ее поддержку в российском обществе. При этом, с другой стороны, антироссийские санкции становятся все более проблемной темой внутриевропейских и трансатлантических отношений, расшатывая западный лагерь борьбы с российской “агрессией” и “ревизионизмом”.

Второй вывод – вновь избранный российский Президент, опираясь на этот фундамент, будет, очевидно, еще жестче отстаивать позиции, завоеванные прежним руководителем. Изменения внешней конъюнктуры, даже если они расцениваются как неблагоприятные, антироссийские, будут дополнительно мотивировать усиление российской сопротивляемости – сдерживания оппонентов и противников, с одной стороны, и укрепления внутренней общественно-политической платформы власти, с другой. Готовность к компромиссам в новом электоральном цикле увеличивается, но только на этой платформе – очерченного Москвой периметра суверенитета, ключевых озбоченностей и принципиальных позиций, включая красные линии в отношениях с Западом.



Дмитрий ДАНИЛОВ,
профессор МГИМО
МИД РФ, заведующий
Отделом европейской
безопасности Института
Европы Российской
академии наук

В этой связи условия уравниения “украинского конфликта” выглядят неизменными в его российской части. **Все новые инициативы, предложения и потенциальные подвижки по урегулированию на Юго-Востоке могут рассматриваться только в рамках сформулированных российских констант: Крым – неотъемлемая часть РФ; полное выполнение Минских договорённостей в соответствии с заложенным в них алгоритмом; российская сторона не является стороной внутриукраинского кризиса; политическое урегулирование не может состояться без выполнения Киевом ранее достигнутых договорённостей, и особенно без учета законных интересов “ДНР” и “ЛНР”, включая прямой диалог между конфликтующими сторонами на Юго-Востоке; миротворческая операция ООН возможна только в рамках обеспечения миссии ОБСЕ в зоне её действия.**

Другими словами, возможность эволюции российской позиции не связана с изменением ее ключевых параметров, она определяется политико-дипломатической тактикой в меняющейся обстановке.

Одним из факторов таких изменений является вступление Украины в новый электоральный цикл и предстоящие в 2019г. президентские и парламентские выборы. Российская сторона подтвердила, что по-прежнему видит главное препятствие процессу урегулирования в нежелании и неспособности Киева идти по пути выполнения Минских договорённостей. В этой связи Москва тем более не ожидает каких-либо прорывов и изменений в открывшийся в Украине период электоральной борьбы, которая сужает возможности партии власти и ее договороспособность по кризисному урегулированию.

Таким образом, украинские выборы – 2019, с одной стороны, становятся блокирующими рамками для поиска возможностей урегулирования, с другой – проблемным фактором, осложняющим обеспечение *status quo* как в зоне конфликта, так и в поддержании Минского процесса.

В этих условиях Москва будет придерживаться позиции, согласно которой процесс урегулирования не должен ставиться в зависимость от обостряющейся внутриукраинской политической борьбы за власть, и необходимо купировать потенциально дестабилизирующие эффекты электорального фактора. По словам статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Карасина, “Минские соглашения должны быть реализованы во всей их полноте вне зависимости от того, что происходит на Украине”⁶.

Попытки искать (и найти) “гибридный” российский след в ходе украинских выборов вряд ли могут иметь какие-либо объективные основания, хотя пропагандистское использование подобных политтехнологий весьма вероятно. Конспирологические схемы вмешательства Кремля в будущие украинские выборы явно противоречат действительным мотивациям Москвы. Москва,

⁶ Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г. – РБК, <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

напротив, заинтересована не только демонстрировать, но и сохранять свою отстраненную сдержанность в ожидании развития внутривластной ситуации в Украине и результатов выборов.

Во-первых, после российских выборов Кремль предпринимает усилия, чтобы на этом новом этапе улучшить свои позиции в отношениях с внешними партнерами, заложить позитивную динамику. Москве не нужны новые проблемы, она будет работать на закрепление и развитие достигнутых результатов и не допускать обвинений в “провоцирующем поведении”.

Во-вторых, главное для России, а также, по-видимому, и для других внешних игроков – договороспособность будущей украинской власти. И в этом смысле П.Порошенко уже воспринимается как “падающий президент”, он не смог “оправдать надежд”, и поэтому у него низкий не только внутренний, но и внешний рейтинг.

В-третьих, разыгрывать карту “российского вмешательства” в выборы (или рычагов влияния) не только бессмысленно, но и контрпродуктивно, поскольку это могло бы еще более обострить политическую борьбу в Украине и существенно осложнить позиции любой будущей власти и возможность достижения её относительной устойчивости на будущую пятилетку.

В нынешних условиях Москва, очевидно, не склонна демонстрировать предпочтение каким-либо политическим силам Украины, и ее интерес связан скорее с большим реализмом будущей украинской власти и ограничением влияния радикальных сил. Смена власти и приход другого руководства откроет новый политико-дипломатический цикл с его новыми окнами возможностей, и Кремлю важно сохранить для себя и будущих партнеров благоприятные стартовые позиции.

Москва не исключает и переизбрание П.Порошенко, несмотря на его далеко не очевидные шансы на выход во второй тур, а главное минимальные – на победу в нем. Показательно, что В.Путин готов поддерживать прямые контакты с украинским Президентом, у них состоялось обсуждение по телефону накануне Нормандской встречи министров иностранных дел 11 июня 2018г. Маловероятный вариант “ванька-встанька”, когда падающий рейтинг Порошенко по каким-то причинам не заблокирует его избрание на второй срок, является вызовом не для Кремля, а для Украины. В этой ситуации позиции Киева еще более ослабнут, а внутренняя борьба усилится и будет аккумулировать всю активную энергию противостоящих и конкурирующих политических групп и фракций.

Вероятно, следует учитывать и другие возможные риски, связанные с попытками Порошенко удержать власть. Согласно последним опросам общественного мнения, нынешний Президент не обладает достаточным электоральным ресурсом для победы на выборах в марте 2019г., а Блок Порошенко отстает от “Батькивщины” Ю.Тимошенко и незначительно

опережает две-три “догоняющие” партии. Это означает, что Порошенко необходимо предпринимать какие-то “реанимационные” усилия. Но “на внутреннем фронте” без перемен, реформы пробуксовывают, избирателю предложить нечего. Значит, надо пытаться продемонстрировать успешность во внешней политике, включая, во-первых, устойчивую поддержку Порошенко внешними партнерами; во-вторых – стойкость в борьбе с “агрессором” и результативность политики “деокупации” и “реинтеграции”.

Однако и внешняя поддержка все более проблематична. Акценты многих западных партнеров заметно сместились: хотя Запад Москву по-прежнему осуждает, эта принципиальная позиция уже не означает консолидированной поддержки Украины и тем более Порошенко. Наиболее жесткой остается линия американской Администрации, но осложнения в американо-европейских отношениях не позволяют Киеву как прежде рассчитывать на американскую доминанту в рамках западного курса по Украине.

Ставка на “успех на фронте” еще более проблематична, хотя, казалось бы, еще более мотивирована – после принятия (18 января 2018г.) Закона “Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях” и последующего перевода АТО СБУ (30 апреля 2018г.) в режим операции объединенных сил (ООС) под управлением ВСУ. Ведь такое переформатирование должно быть оправдано результативностью и военной эффективностью. Причем Верховный главнокомандующий теперь имеет особую, прямую ответственность за ситуацию в зоне конфликта и действия как ВСУ, так и “неподконтрольных” формирований. И именно П.Порошенко, которому подчинен главнокомандующий объединенными силами, поставил перед ними задачу “чтобы они были не только обороноспособными, но и способными освободить оккупированные территории”. До сих пор доказательством эффективности была демонстрация укрепления боеспособности, готовности и управляемости, и не только в рамках локальных тактических действий, перегруппировки и укрепления позиций, включая “серые зоны”, но и путем проведения учений ООС на Донбассе, включая авиационные (28 мая) – “для достижения высокого уровня слаженности при поддержке авиации действий общевойсковых частей”. С 15 мая ООС уже действуют по принципу “активной обороны”, предполагающего выполнение стратегических целей и задач.

Однако когда партнеры Украины по Нормандскому формату предпринимают значимые усилия по укреплению политического вектора урегулирования (в т.ч. в рамках очередной встречи 11 июня 2018г.); когда Совету Безопасности удалось согласовать и принять 6 июня заявление Председателя (Россия – с 1 июня 2018г.); когда удалось избежать политизации проведения в России Чемпионата мира по футболу, на который планирует приехать Генеральный секретарь ООН, и т.д. – в этих условиях любые попытки разыграть силовой сценарий или предпринять дестабилизирующие шаги, вразрез

с усилиями Совбеза и “нормандских” партнеров, расценивались бы как безответственно-провокационные.

Такие действия стали бы губительными не только для П.Порошенко, но и более того, как предупредил В.Путин, несли бы в себе риски для украинской государственности. Руководство “ДНР”, в свою очередь, заявляет о возможном ответном решении на действия ООС – отмене вывода войск и вооружений в одну из трех пилотных зон и, в целом, о готовности к адекватному военному ответу. Параллельно с учениями ВСУ на Азовском море (с закрытием ряда участков морского бассейна до 1 сентября) “ДНР” впервые организовала широкомасштабные 11-дневные военные учения, в которых участвовало более 20 тыс. военных и административных служащих “республики”, для отработки оборонительных и контрнаступательных действий и обеспечения безопасности гражданских лиц. При этом, как заверил В.Путин, Россия продолжит поддерживать самопровозглашенные республики, а единственным путем урегулирования конфликта остаются Минские договорённости.

П.Порошенко вполне осознает изменившуюся ситуацию и уже признал неприемлемой “крайностью” “идею авантюрного военного наступления ООС на Донбассе”, “которое будет требовать жизни миллионов украинских героев” и не является “путем к миру” (также, как другая крайность – капитуляция и “сдача украинской земли”).

Альтернативным украинским сценарием является “план Авакова” о проведении полицейской операции без применения вооруженных сил. Однако этот сценарий завязан на проведении миротворческой миссии (ООН), которая по существу рассматривается как операция в поддержку комплексных полицейских, пограничных и правовых мероприятий Киева по поэтапной “деокупации” ВОТДЛО (“временно оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей”), в соответствии с Законом о реинтеграции.

Очевидно, что подобный алгоритм неприемлем, прежде всего для “ДНР”/“ЛНР”. Подобные предложения создают дополнительные препятствия для конструктивного обсуждения миротворческой операции ООН. Россия, являясь фактическим инициатором учреждения миссии ООН в сентябре 2017г., не готова поддерживать “общие рассуждения о запуске некоей операции по “принуждению к миру” и силовому “возвращению” “республик” Донбасса руками “голубых касок” ООН, наделённых к тому же широкими военно-административными полномочиями, включая контроль границы”⁷. Причем, по словам Г.Карасина, “делается это на фоне звучащих из Киева “планов” и заявлений о приоритетности силовой “зачистки” Донбасса, которая должна предшествовать политурегулированию”⁸.

⁷ Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г. – РБК, <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

⁸ Там же.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Приведенное высказывание Г.Карасина довольно ясно отражает российскую позицию: миротворческая миссия ООН не должна подрывать и размывать Минский процесс, она может быть организована только в рамках выполнения Минских договорённостей и способствовать их полному выполнению. Как сказал В.Путин на встрече с А.Меркель 2 мая 2017г., “нельзя строить новых планов, не добившись элементарных результатов по тому, что мы наметили в предыдущие годы”. Именно поэтому проект резолюции, предложенный Россией для рассмотрения Совету Безопасности, предполагает учреждение миссии по охране наблюдателей ОБСЕ непосредственно в зоне конфликта, по линии разграничения.

До сих пор попытки Германии и США убедить Москву в необходимости распространения мандата миссии ООН на всю территорию Украины, включая неподконтрольные Киеву участки границы, не дали результатов. В.Путин не согласен с позицией А.Меркель – “обеспечить, чтобы Украина получила доступ к своей государственной границе, это тоже часть Минских договорённостей, и затем уже обеспечить политические решения, направленные на проведение местных выборов”. Москва осознает неприемлемые риски, в т.ч. для населения, связанные с попытками Киева использовать миссию для блокировки российской поддержки “ДНР” и “ЛНР” и для осуществления силового по существу сценария “реинтеграции”.

В принципиальном плане, не исключено, вероятно, обсуждение вариантов многофазовой операции, когда ее отдельные этапы увязаны с ходом и результатами политического урегулирования и требуют утверждения отдельного мандата для каждой фазы. Подобным образом организована, например, военно-морская операция ЕС “София” в Средиземном море, включающая последовательную реализацию целей и задач по трем фазам.

Однако, опять-таки, это было бы крайне сложно в условиях существенно различающихся или антагонистических интересов “разработчиков”, ибо увязка урегулирования с разработкой мандатов такой операции стала бы еще одним мощным барьером для Минского процесса – вместо вклада в урегулирование. Вместе с тем, можно продумать и компромиссный вариант – принятие российского предложения, но с перспективой дальнейшего поэтапного расширения мандата, его географического охвата, политических целей и практических задач.

Но такие подвижки с российской стороны если и были бы возможны, то на условиях, на которые категорически не идет Киев – признание Донбасса стороной конфликта. Позиция Путина предельно ясна, и Кремль будет ее настойчиво отстаивать: необходимо “добиться, чтобы представители киевской власти, представители этих непризнанных республик оказались за одним переговорным столом. Невозможно добиться разрешения конфликта без прямого диалога конфликтующих сторон. Так в мире ещё никогда не происходило. Надеюсь, что это будет когда-нибудь достигнуто”⁹.

С другой стороны, Москва считает, что признание “ДНР”/“ЛНР” стороной конфликта невозможно именно потому, что Киев на деле не пойдет на выполнение “Минска” и, следовательно, необходимые условия для организации миротворческой миссии не созданы. По словам Г.Карасина, “Киевским властям следует быть готовыми вступить в содержательный диалог с Донецком и Луганском. Как только в Киеве придёт осознание того, что выполнение Минского Комплекса мер не капитуляция Украины, а шанс выйти из затяжного кризиса, можно будет надеяться на прогресс”¹⁰.

Поэтому, когда Москва подчеркивает, что готова “несмотря на очевидные расхождения в подходах к роли ООН в Донбассе, [...] продолжать консультации, чтобы найти взаимоприемлемые решения”, она переводит мяч на украинскую сторону. После майских встреч (2018г.) В.Путина с А.Меркель и Э.Макроном обсуждение миротворческой миссии ООН было вынесено в качестве одного из главных вопросов на повестку министерской встречи “Нормандской четверки” (наряду с обменом “удерживаемыми лицами” и “прекращением огня”). Однако и Киев, вероятно, понимает, что признание “ДНР”/“ЛНР” стороной конфликта, крайне проблематичное для нынешнего украинского руководства, является необходимым условием для принятия мандата миссии ООН, но отнюдь не достаточным. В случае маловероятной готовности Киева двинуться в направлении прямого диалога с нынешними ОРДЛО, нужны увязанные с этим гарантии учреждения операции ООН в поддержку процесса урегулирования (реинтеграции).

Не вдаваясь в организационные и технические сложности учреждения миротворческой миссии ООН, которые действительно чрезвычайно велики, не следует сбрасывать со счетов и “электоральные” ограничения, о которых уже говорилось выше. Вряд ли реалистично ожидать, что Москва и Киев будут вкладывать политический капитал и дипломатические ресурсы в решение вопроса, который уже фактически выходит за временные рамки компетенции

⁹ Материалы встречи В.Путина и А.Меркель в Сочи 2 мая 2017г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54430>.

¹⁰ Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г.

действующего украинского руководства, для которого, в свою очередь, тема миротворческой операции ООН включена в контекст предстоящих выборов и начавшейся борьбы за власть.

В этой связи характерны несовпадающие ожидания участников июньской встречи “Нормандской четверки” в Берлине. По мнению Э.Макрона, без конкретного продвижения в вопросах безопасности, политики, в гуманитарной сфере и экономике доверие к нынешнему мирному процессу поставлено на карту. 8 июня на брифинге во французском внешнеполитическом ведомстве сообщили, что к предстоящей встрече в Берлине 11 июня “Франция и Германия представят Украине и России предложения по действиям по каждому направлению с тем, чтобы стимулировать положительную динамику для продвижения к полному выполнению Минских договорённостей”.

Незадолго до этого, глава российского МИД С.Лавров отметил, что встреча “Нормандской четверки” в Берлине будет иметь “карикатурный характер” без решений двух вопросов – об отводе войск от Станицы Луганской и обсуждении “формулы Штайнмайера”. А его заместитель А.Грушко дал понять, что Москва не связывает больших ожиданий с предстоящей встречей: “наши ожидания всегда связаны с тем, что такие встречи, особенно на высоком и высшем уровне, должны приносить конкретные результаты. Это должны быть хотя бы скромные, но конкретные шаги по направлению выполнения Минских соглашений”¹¹.

ПЕРСПЕКТИВЫ МИССИИ ООН ВИДЯТСЯ КРАЙНЕ ТУМАННЫМИ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Внутриполитическая ситуация в России и Украине не подталкивают обе стороны к решению конфликта.

Результаты президентских выборов в РФ еще раз продемонстрировали, что в стране существует социальный запрос на тот тип внешней политики, который проводит Президент В.Путин с 2014г., и у большинства населения в России нет понимания взаимосвязи между типом внешней политики, направленной на противостояние с Западом и возвращение соседей в зону российского



Татьяна ПАРХАЛИНА,
заместитель директора
Института научной
информации по
общественным наукам
Российской
академии наук

¹¹ Грушко: Россия ожидает, что встреча в “Нормандском формате” принесет конкретные результаты. – ТАСС, 4 июня 2018г., <http://tass.ru/politika/5262192>.

влияния, и экономической ситуацией, которая сложилась в стране и затрагивает интересы граждан. Согласно различным опросам, помимо Путина политиками, рейтинг которых постоянно находится на очень высоком уровне, являются Министр обороны С.Шойгу и Министр иностранных дел С.Лавров. Именно эти политики в глазах значительной части населения проводят жесткую линию в отстаивании интересов страны на мировой арене.

Поэтому политических мотиваций для изменения курса в отношении конфликта на Юго-Востоке Украины нет, а если они и могут возникнуть когда-нибудь вследствие хотя бы малого реформирования политического ландшафта, то это дело отдаленного будущего.

Да, безусловно, санкции (особенно последние американские санкции) оказывают достаточно серьезное воздействие на состояние российской экономики и по сути блокируют её рост. Если даже в недрах вновь утвержденного правительства появился термин “стабилизация стагнации”, то это свидетельствует о том, что несмотря на попытки на пропагандистском и декларативном уровне утверждать, что российская экономика имеет тенденцию к росту и прорыву, реальное положение вещей (на предыдущем этапе, по оценкам А.Кудрина, санкции отнимали 0,2% ВВП, а последние будут отнимать еще 0,5%)¹² вызывает беспокойство у мало-мальски объективно мыслящих государственных чиновников и экспертов.

Новые американские санкции могут оказать ещё большее воздействие на состояние российской экономики, в случае если они будут иметь экстерриториальный характер, и к ним присоединятся европейцы. Вопрос ещё не решён. Учитывая нынешнее состояние трансатлантических отношений, можно предположить, что члены Евросоюза еще будут предпринимать попытки переубедить Трампа. Однако пока предпринимаемые ими попытки переубеждения (визиты Макрона и Меркель в Вашингтон в этом смысле не привели к положительным результатам для европейских промышленных компаний и финансовых структур) оказались тщетными.

Что касается Украины, то начало предвыборного цикла в этой стране также не даёт побудительных мотиваций для решения конфликта, поскольку нынешний Президент Порошенко не имеет по внутривнутриполитическим причинам альтернативы демонстрации жесткой линии в отношении с Россией. И Киев, и “ДНР-ЛНР” обвиняют друг друга в усилении агрессии, в использовании запрещённых Минскими договорённостями артиллерии, танков, реактивных систем залпового огня, а наблюдатели ОБСЕ не могут определить, кто начинает первыми в каждом конкретном случае. Все сходится в том, что ситуация напоминает 2014-2015гг.

¹² Выступление на Санкт-Петербургском ПМЭФ. Цит. по: “Независимая газета”, 25 мая 2018г.

3 января 2018г. спецпредставитель США по Украине К.Волкер передал российскому спецпредставителю В.Суркову некие предложения, в которых содержался компромиссный подход: в них говорилось о возможности совместить ввод миротворцев на всю территорию Донбасса – не исключается поэтапный ввод – с выполнением пунктов Минских договорённостей, причем необязательно в той последовательности, на какой настаивает Киев: т.е. вначале военные соглашения, а затем политические решения. Однако, как известно, ответа от российской стороны пока нет. Не исключено, что российская сторона взяла паузу, которая может продлиться до президентских выборов в Украине. Можно предположить, что российское руководство до тех пор будет прислушиваться к тому, кто и что будет предлагать в рамках “Нормандского формата”, контактной группы в Минске и т.д.

К настоящему моменту в Украине обнародовано несколько “планов” урегулирования: план Тимошенко, план Авакова, план “оппозиционного блока”. Все они предполагают введение миротворцев ООН и поэтапное выполнение Минских договорённостей. Но только представители “оппозиционного блока” выразили готовность проводить прямые переговоры с представителями “ДНР-ЛНР”.

Очевидно, что для решения конфликта необходим постоянный диалог, которого пока нет. Нет его ни в “Нормандском формате” (лидеры государств последний раз встречались в 2016г.), ни в рамках Минской группы, ни в формате Сурков-Волкер.

По разным причинам ни Россия, ни Украина в настоящий период не заинтересованы в поддержании уровня диалога, необходимого для разрешения конфликта.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Внешние по отношению к конфликту проблемы состоят в том, что по сути Германия и Евросоюз передали Вашингтону свои миротворческие полномочия по Украине. Объясняется это и феноменом “усталости” от неразрешенного до сих пор конфликта, и нынешним состоянием трансатлантических отношений, когда европейцы в каждом случае не знают, чего еще можно ждать от самого непредсказуемого в истории американского Президента, и сложности ситуации вокруг Иранского ядерного досье, с чем связаны очень серьезные интересы европейского бизнеса и рядом других.

Вместе с тем и Европа, и США поддерживают предложение Порошенко о введении в Украину миротворческих сил ООН. Проблема состоит в том, что российский Президент и украинский Президент имеют разные взгляды на этот процесс. Позиция России состоит в том, что мандат миротворцев ООН должен ограничиваться обеспечением безопасности сотрудников специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, а миротворцы должны размещаться на линии разграничения между силами Киева и Донецка-Луганска. Хотя позже российский Президент согласился с Меркель, которая отметила, что сотрудники ОБСЕ перемещаются по всей территории конфликта и должны оставаться под охраной, где бы они ни появлялись. Российский Президент постоянно подчёркивает, что Киев должен договориться с Донецком и Луганском, высказывая точку зрения, что конфликты подобного рода нигде в мире не решались только через посредников.

Киевское руководство настаивает на полноценной миротворческой миссии ООН в Донбассе, подчёркивая, что её целью должна стать не консервация нынешнего положения вещей, а обеспечение прочного мира в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, а также восстановление территориальной целостности украинского государства. Киев считает, что миссия ООН должна быть размещена на всей территории Донбасса, включая неконтролируемый участок российско-украинской границы.

В этих подходах пока есть непримиримое разночтение, касающееся как причин конфликта, так и механизмов выхода из него. Очевидно, что украинские предложения, поддержанные США и Европой, будут ветированы Россией в СБ ООН. Российские предложения ничего не добавят к самому процессу демилитаризации региона и продвижению по пути Минских договорённостей даже в их российской интерпретации. Вряд ли Россия пойдет на смягчение своей позиции даже под угрозой дополнительных санкций со стороны США (когда даже Евросоюз сопротивляется этому). Можно предположить, что Кремль допускает возможность прихода к власти в Украине другого президента (например, Тимошенко), с которым психологически будет легче договариваться.

До президентских выборов в Украине вряд ли стоит надеяться на успех переговоров по миротворческой миссии, ибо, по большому счету, никто по разным причинам не хочет урегулирования украинского вопроса. Поэтому перспективы миссии выглядят крайне туманными. И США, и Россия, опять-таки по разным причинам, заинтересованы в сохранении тлеющего конфликта. Европа не пойдет еще на один конфликт с Вашингтоном из-за Украины. Что касается Киева, то главная задача нынешних элит – это удержаться у власти после выборов.

ЕСЛИ УКРАИНА НЕ ПОПЫТАЕТСЯ ПРОДВИНУТЬСЯ ПО ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ, ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ ПЕРЕГОВОРОВ БУДУТ ВЫЖИДАТЬ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Новый политический цикл в России в высокой степени остается продолжением старого. Центральная роль Президента В.Путина в политической системе не оспаривается какими-либо группами, будь то публичными или скрытыми. Президент, таким образом, обладает широкой свободой маневра в вопросах внешней и внутренней политики. Границы этой свободы определяют не столько внешние факторы, сколько сложившееся в ядре российской политической элиты понимание российских национальных интересов, а также экономических и социальных ограничителей.

По-видимому, Президент в целом удовлетворён проводимым внешнеполитическим курсом, хотя это не означает, что во всех случаях международные процессы развивались именно в желаемом для российского руководства направлении. Комбинация складывающихся обстоятельств и сознательных решений сформировала на ряде направлений заметную инерцию, своего рода “колеи”, из которых, без особой необходимости, Россия постарается не выходить, даже если объективно это позволяет сделать упомянутая выше свобода маневра лидера.

В контексте украинского кризиса такой “колеёй”, очевидно, являются Минские договорённости и связанный с ними переговорный процесс. Как и в ряде других конфликтных ситуаций, Россия обозначив свою позицию, не пытается впоследствии делать ее более удобной для партнеров, полагая, что таким образом подчеркивает бесперспективность какого-либо внешнего давления. При этом Минские договорённости, с учетом разброса мнений по вопросам урегулирования в российской и украинской политической дискуссии, воспринимаются именно как компромиссное решение, срединная линия, не удовлетворяющая полностью ни одну из сторон, но потенциально приемлемая для обеих.



Сергей УТКИН,
заведующий сектором
стратегических оценок
Национального
исследовательского
института мировой
экономики и
международных
отношений
им.Е.Примакова
Российской
академии наук

Отвергаемый в Украине тезис официальной России о внутриукраинском характере конфликта с точки зрения российского политического языка, как раз формирует пространство для урегулирования. Суверенитет Украины над Донецком и Луганском формально не оспаривается. Соответственно, при ключевом значении для хода урегулирования позиции всех участников переговоров, конечный результат – модель политического урегулирования – должен быть одобрен Киевом, Донецком и Луганском.

Общим местом является признание существенного значения предстоящих в 2019г. в Украине президентских и парламентских выборов. Хотя в Москве любят рассуждать об Украине как об акторе, полностью зависимом от западных партнёров, объективно именно эволюция украинского политического поля может создать или закрыть возможности для движения по пути урегулирования. В свою очередь, эта эволюция находится под влиянием событий в зоне конфликта.

Какой бы ни была конфликтная динамика – эскалация, стагнация или шаги в сторону урегулирования – её попытаются использовать в своих интересах как украинская власть, так и умеренные и радикальные оппозиционные группы. Как обычно, свою роль будет играть дистанция между предвыборными обещаниями и реальными действиями победителя, а также их результативностью. На фоне усталости от старых политических лиц и персоналий можно ожидать успеха новичков.

Таким образом, за год до выборов они представляются фактором неопределенности, вполне здоровой для демократической системы, но вызывающей беспокойство в условиях продолжающегося конфликта. Если украинское руководство не предпримет инициативных попыток продвинуться по пути урегулирования, другие участники переговоров, вероятно, останутся на выжидательной позиции, ориентируясь на будущее взаимодействие уже с теми политическими силами и лидерами Украины, которые займут ведущие позиции в стране после выборов.

– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Официальную российскую позицию по вопросу использования сил ООН в настоящее время определяют три тезиса:

1. силы должны использоваться для охраны наблюдательной миссии ОБСЕ;
2. миссия, которая фактически взяла бы на себя администрирование и обеспечение безопасности на неконтролируемых Киевом территориях,

нарушала бы Минские договорённости, предполагающие, что эти задачи должны решаться формируемыми по результатам выборов местными властями;

3. сторонам, не удовлетворённым содержанием российских предложений, но разделяющим саму идею использования сил ООН, следует формально представить поправки к российскому проекту резолюции СБ ООН.

Предложение об охране наблюдателей ОБСЕ силами ООН позиционируется Россией как реакция на просьбы других партнеров по переговорам, указывавших, что условия работы миссии ОБСЕ вызывают озабоченность. Эта формулировка оставляет достаточно широкие возможности для компромиссного решения. В конечном счете, почти любая форма присутствия сил ООН может быть интерпретирована как направленная на обеспечение безопасных условий работы наблюдательной миссии ОБСЕ.

С точки зрения предотвращения инцидентов прикомандирование “голубых касок” для сопровождения мобильных групп наблюдателей могло бы иметь лишь символическое значение. Опасность как для наблюдателей, так и для местного населения, в первую очередь, представляют мины и неразорвавшиеся снаряды, а также выстрелы, производимые с большой дистанции с низкой точностью. Чтобы решить эти вопросы миссии ООН потребовались бы широкие полномочия не только по контролю, но вероятно по изъятию и ликвидации вооружений и боеприпасов.

Российская сторона опасается, что фактическое замещение вооружённых формирований Донецка и Луганска международными силами может создать условия для одностороннего силового решения конфликта Киевом. Потенциально определенные гарантии против силового решения могло бы создать размещение миротворцев на линии соприкосновения. Аргументом против такого решения для Киева было закрепление линии как де-факто границы. Однако уже при сохранении существующего патового положения на протяжении ряда лет эта линия приобретает именно такое качество. Существенным возражением является протяженность линии соприкосновения, делающая проблематичным полноценный контроль всего этого пространства миротворческим контингентом.

Вряд ли можно убедить стороны в том, что развёртывание некоего символического контингента станет шагом в сторону урегулирования. Каким бы ни был мандат миссии, она должна быть достаточно масштабной, чтобы



обеспечить реальное присутствие по всей зоне конфликта. Это, в свою очередь, означает существенные расходы на её поддержание и сложности с рекрутированием персонала. Эти вопросы решаемы для относительно короткого отрезка времени, в случае, если развёртывание и последующее сворачивание миссии увязывается с Минскими договорённостями. Если движение в направлении урегулирования не будет гарантировано, согласование бессрочной миссии, с риском, что она оставалась бы в регионе десятилетиями, крайне маловероятно.

Для украинской стороны, вероятно, не было бы приемлемым участие российских военнослужащих непосредственно в составе миссии. Компромиссом здесь может быть российское участие в работе органов управления миссии. Россия, в свою очередь, постарается избежать присутствия “на земле” персонала из стран НАТО, даже тех, отношения с которыми остаются достаточно доверительными. Ряд экспертов уже обоснованно отмечали в связи с этим особую роль нейтральных стран, не входящих в военные блоки, и представителей других регионов мира. Участие стран ОДКБ, не включая Россию, может стать предметом политической дискуссии. Членство в ОДКБ само по себе, возможно, не будет восприниматься в Украине как неприемлемое, а упомянутые страны могут быть заинтересованы в том, чтобы сыграть значимую роль в укреплении региональной безопасности.

С учетом необходимости согласования мандата миссии в СБ ООН особое место здесь занимает российско-американский диалог. Ситуативное объединение “Нормандского формата” с российско-американским не исключено полностью, но является менее принципиальным, чем собственно предметное взаимодействие российского и американского переговорщиков. В первой половине 2018г. у многих наблюдателей возникло ощущение, что переговоры К.Волкера и В.Суркова зашли в тупик, как ввиду консервативной позиции российской стороны, так и на фоне чрезмерной публичности К.Волкера, фактически взявшего на себя роль адвоката Киева на международных площадках.

Как развёртывание миссии, так и увязка её с Минскими договорённостями потребуют поддержки со стороны украинского Парламента. До настоящего времени украинское законодательство скорее дрейфовало в сторону отказа от Минских договорённостей и чёткого определения конфликта именно как противостояния с Россией. Принятые в Украине на законодательном уровне формулы очевидно не смогут быть перенесены в решения СБ ООН, требующие согласия России, как постоянного члена Совета.

Даже в том случае, если после выборов 2019г. в Верховной Раде сложилось бы большинство умеренных сил в поддержку Минских договорённостей, процесс согласования был бы чрезвычайно непростым и почти неизбежно оказывался бы под ударом радикальных групп. От участников переговорного процесса потребуются весомые гарантии, возможно увязанные с программами международной помощи Украине в целом и восстановлению Донбасса в частности, формирующие стимул для украинского политика.

ПРОГРЕСС ИЛИ КРИЗИС МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ БУДУТ СКАЗЫВАТЬСЯ НА РОССИИ И УКРАИНЕ И НА СОСТОЯНИИ КОНФЛИКТА МЕЖДУ НИМИ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

История демонстрирует множество примеров, когда смена власти в стране ничего не меняла в её внешней политике или наоборот несменяемый “лидер нации” круто менял внешнеполитический курс под влиянием различных обстоятельств. В конце концов, политика – это не более, чем искусство возможного.

Внутриполитические процессы всегда связаны с внешнеполитическими и внешнеэкономическими событиями, с процессом формирования различных политических и экономических коалиций в мире. И Украина, и Россия – под серьёзным международным давлением: от одной ждут обещанных реформ и соответствия стандартам ЕС, другая находится под санкционным режимом, который становится всё более жёстким. И урегулирование конфликта между этими двумя странами прямо зависит от характера действий мировых держав и степени согласованности этих действий. Вопрос лишь во времени, необходимом для подбора инструментов давления, поскольку, с одной стороны, санкционный режим должен быть действенным, а с другой – минимизировать вред для стран его вводящих. Собственно, именно это и происходит на наших глазах.

Современную международную политико-экономическую конструкцию вокруг Москвы и Киева канцлер Германии А.Меркель на совместной пресс-конференции с Президентом США Д.Трампом 27 апреля 2018г. в Вашингтоне кратко охарактеризовала следующим образом: “Ни один человек не заинтересован в том, чтобы иметь плохие отношения с Россией, но там, где появляются конфликты и совершаются такие вещи, как, например, в Украине, их следует называть своими именами... Мы, разумеется, обсудили Украину, здесь мы очень тесно вместе работаем против нелегитимных действий России... Я очень рада, что мы тесно сотрудничаем с Администрацией США по этому вопросу в дополнение к Минскому формату, мы продолжим это делать и впредь... Что касается санкций, то здесь мы тесно работаем с Администрацией, в частности с министром финансов, чтобы понять, какие побочные последствия они [санкции] могут иметь”¹³.

¹³ Меркель: “Никто не заинтересован в плохих отношениях с РФ, но о разногласиях надо говорить”. – ТАСС, 27 апреля 2018г., <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5166026>.



Михаил СУББОТИН,
старший научный
сотрудник
Национального
исследовательского
института мировой
экономики и
международных
отношений
им.Е.Примакова
Российской академии
наук

Проблема эта не новая – страны, вводящие санкции или контрсанкции, должны считаться с эффектом, описываемым выражением “выстрелить себе в ногу”. В 2014г. Президент Франции Ф.Олланд отмечал, что прецедент с *BNP Paribas*¹⁴ может угрожать стабильности всей европейской финансовой системы: “Каждый должен осознавать, во что могут вылиться санкции, не только несправедливые, но и непропорциональные, при последствиях, которые выйдут за рамки проблемы одного французского банка. Другие банки могут быть также подвержены, что повлечет риск, сомнения, подозрения относительно прочности европейской финансовой системы”¹⁵.

Впрочем, дело не ограничивается экономикой и финансами. Принятый 2 августа 2017г. Закон “О противодействии противникам США посредством санкций” (CAATSA, PL 115-44) определяет Россию как противника США, которому необходимо противодействовать посредством санкций. Закон не только ужесточил действовавшие меры, ввёл новые ограничения и усложнил процедуру отмены санкций, но еще и согласно разделу PL 115-04 обязал Правительство США взять на себя роль “защитника” суверенитета и безопасности всех стран Евразии, которые являются или могут являться “жертвами” российского влияния. В отношении данной группы вопросов ключевым ведомством выступает Государственный департамент.

Как известно, Россия попала в Закон США CAATSA, PL 115-44 вместе с Ираном и КНДР, а потому санкции против этих двух стран не могут не рассматриваться как своего рода учения, как проверка в полевых условиях различных способов реализации санкционной политики, в т.ч. и против России.

В санкциях опасными являются три основных следствия: сама угроза их применения и неопределённость сроков введения в действие, токсичность, т.е. распространение на неограниченный круг субъектов экономической деятельности, и возможность их дальнейшей эскалации. Политика санкций и порождённые ею многочисленные проблемы (политические, правовые, экономические) требуют формулирования новых международных правил игры. В ходе поиска приемлемых решений они принимаются, тут же пересматриваются, а то и отменяются вовсе. Т.е. проводится показательная имитация возможной атаки и демонстрация ее последствий для экономики страны, отдельных компаний и персон, против которых эти санкции вводятся.

¹⁴ Рекордный штраф в размере до \$9 млрд. французского банка *BNP Paribas* в пользу США за нарушения режима санкций. – РБК, 23 июня 2014г., <https://www.rbc.ru/economics/23/06/2014/57041e939a794760d3d3f81e>.

¹⁵ *Deutsche Bank* грозит многомиллиардный штраф США за сделки с Ираном и Сирией. – Интерфакс, 4 июля 2014г., <http://www.interfax.ru/business/384071>.

“Война санкций еще больше изолирует российскую экономику, закрепляет её технологическое отставание и низкие темпы роста”¹⁶. События вокруг О.Дерипаски или В.Вексельберга с “качелями” курсовой стоимости акций их компаний в зависимости от редакции санкционного законодательства США – характерный пример последнего времени. Вместе с тем, истории, подобные истории с Русалом, могут привлечь внимание властей к необходимости сконцентрироваться на экономических вопросах, скорректировав внешне-политическую деятельность.

Тем более, что, попав под режим санкций, выйти из них оказывается чрезвычайно трудно, даже выполнив все необходимые действия и заключив соответствующее соглашение. Так, 8 мая 2018г. Президент США Д.Трамп объявил о выходе из соглашения с Ираном и возобновлении экономических санкций против этой страны.

Решение в одностороннем порядке прекратить участие США в “ядерной сделке” с Ираном, как и развитие событий вокруг КНДР, может оказаться много большим, чем рядовым провалом или триумфом мировых держав в решении конкретных ядерных вопросов, таких как многополярность, трансатлантические отношения, обособленность США, европейская интеграция и др. Уже 9 мая ЕС, выразив сожаление по поводу действий США по выходу из СВПД, заявил о своей приверженности Резолюции СБ ООН 2231, утвердившей соглашение о выполнении своих обязательств вплоть до момента, пока Иран исполняет свои.

После того, как в Белом доме не исключили, что против европейских компаний, которые после выхода США из ядерной сделки продолжают сотрудничать с Ираном, также будут введены ограничительные меры, ЕС начал подготовку ответных мер. По итогам встречи европейских лидеров 16 мая в Софии было решено обеспечить поддержку и защиту европейским компаниям, ведущим бизнес с Ираном, а президент Европейской комиссии Ж.К.Юнкер заговорил о необходимости обновить список санкций США, подпадающих под блокирующий устав №2271/96 от 22 ноября 1996г., который защищает компании от воздействия экстерриториальных законодательных мер, принятых в третьей стране.

Прогресс или кризис международных отношений в связи с ядерными программами Ирана и Северной Кореи, развитие событий в Сирии, реализация на практике санкционного законодательства США и многие другие политические и экономические события в мире – все это обязательно будет сказываться на отношении в мире к России и Украине и на состоянии конфликта между ними. Вне зависимости от внутривосточной перестройки (или отсутствия таковой) в этих двух странах.

¹⁶ Ломская Т., Базанова Е. Эксперты ВШЭ оценили ущерб экономике России из-за санкций. – Ведомости, 16 апреля 2018г., <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/04/16/766814-iz-za-sanktsii>.

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РФ: ДИНАМИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ



Лев ГУДКОВ,
директор Левада-Центр

Мартовские выборы Путина 2018г. в строгом смысле надо называть “аккламацией Путина”, то есть демонстративным выражением одобрения безальтернативной фигуры диктатора. Цель “выборов” заключалась не в “победе” Путина, в которой никто не сомневался, а в демонстрации, как в советские времена, “всеобщей всенародной поддержки” Путина и выражении солидарности абсолютного большинства граждан с проводимым им курсом.

Созданный пропагандой образ Путина – харизматического политика невозможно рассматривать вне контекста **“патриотической” мобилизации** и эйфории (2014-2016гг.), вызванной шовинистической антизападной и антиукраинской пропагандой и аннексией Крыма. Всякий раз его рейтинг достигал максимума только в моменты милитаристских кампаний (в 1999г., 2004г., 2008г., 2014г.). Снизившись к концу 2013г. до 60-63% после массовых демонстраций протеста, после Крыма он вновь поднялся до максимума (87%) и уже не опускался ниже 76%. Раздражение и социальное недовольство канализируются на другие уровни и ветви власти; ответственность за положение внутри страны с “национального лидера”, воплощающего в своем статусе символические ценности величия и мощи “Российской Державы”, на правительство, на Думу, “бюрократию”, “врагов” и т.п.

Крымская волна мобилизации закрепила цикл институциональных изменений 2012-2017гг., последовавших в ответ на массовые протесты в крупных

городах и ослабление легитимности Путина. Ужесточение законодательства, судебной и правоприменительной практики направлено против любых форм самоорганизации общества, подавление неподконтрольных Кремлю или региональным властям общественных инициатив и независимых некоммерческих организаций. Расширение полномочий политической полиции сочеталось с ужесточением цензуры (Роскомнадзора) и установлением монопольного контроля Администрации Президента над информационным пространством, превращением СМИ в очень мощную и очень эффективную машину пропаганды и манипуляции массовым сознанием, основанную на новейших разработках социальных наук. Сегодня 20 из 22 федеральных каналов ТВ объединены в три медиа-холдинга и проводят согласованную политику в сфере пропаганды. На долю альтернативных средств информации приходится всего 5-7% аудитории.

Сложившийся за четыре выборные цикла (1999-2012гг.) порядок “управляемой демократии” или манипулирующий электоральными процессами (контроль над вертикальной мобильностью и селекцией во власть) привел к формированию закрытого коррумпированного политического класса, обеспечивающего эксклюзивный характер институционального господства, иммунитет по отношению к любым попыткам общественного контроля над властью, подчинение экономики интересам обогащения правящего класса. Свое идеологическое обоснование этот клептократический авторитарный режим получил лишь в последние 4-5 лет, хотя отдельные тезисы и положения прозвучали уже в начале 2000-х годов. Новый политический курс был провозглашен Путиным в Мюнхене в феврале 2007г.: конфронтация с западными странами, “стабильность”, “управляемая” или “суверенная демократия”, борьба с “экспортом цветных революций” в Россию. Главный мессидж при этом заключался в отказе от ценностей правового государства, демократии, прав человека и свободной рыночной экономики, как чуждых русской культуре, необходимость стабильности и защиты государства.

Массовое сознание очень трезво оценивает природу российской власти: по мнению большинства россиян, Путин опирается на силовиков (прежде всего – политическую полицию, спецслужбы, генералитет), олигархов, высшую бюрократию и выражает интересы именно этих институтов. Картина массовых представлений россиян о структуре институтов в точном смысле отражает синтез репрессивных структур и олигархии. Усиливающаяся идеологическая эксплуатация причастности к Великому народу (или единения с Великим народом) снимает, уничтожает всякую мысль о необходимости репрезентации различных групповых интересов, а значит – саму идею “общества”,

демократии, соответственно, ответственности власти за свои действия и политику, необходимости контроля над ней со стороны “общества”. Антизападная риторика (врага, милитаризма, славы Российской Империи и ее колониальных войн, дискредитация западных ценностей) вытесняет из массового сознания понятия неотчуждаемых прав человека, идеи правового государства и возможности для маленького обычного человека противостоять государственному произволу, нейтрализует или дискредитирует любые ценностные представления, противоречащие духу авторитарного правления.

Понятие врага становится конститутивным для понимания политики и идеологии государства. Если в 1994г. (перед началом первой чеченской войны) 41% считали, что у России есть враги, то весной 2014г. – 84%, затем, по мере спада мобилизации, этот показатель стал постепенно снижаться, составив в декабре 2017г. – 66%. Поддержание населения в состоянии хронического возбуждения и мобилизационной готовности обеспечивает не только вытеснение либеральных или демократических, правовых представлений из общественного мнения, но и укрепление защитного изоляционизма.

Эти представления (“Россия – особая цивилизация”, превосходящая Запад своей духовностью и моралью, “у нас особый путь”, западная демократия нам не подходит и т.п.) по мере укрепления режима Путина стали разделять абсолютное большинство россиян. Начиная с середины 2000-х годов, общественное мнение согласно с тем, что “Россия не является страной европейской культуры”. Но изоляционизм всё же носит очень двусмысленный характер – повседневный образ жизни городского населения, элементы молодежной культуры, семейной или сексуальной морали и т.п. по-прежнему ориентированы на образ жизни европейцев.

Дистанцирование и отчуждение от развитых стран удалось произвести благодаря навязыванию представлений о том, что Запад (развитые страны демократии) относятся к России с презрением и страхом (последний, якобы, вызван “растущей мощью России”). Пропаганда подняла давний пласт ресантиментных стереотипов и мифов, глубоко укоренённых в русской культуре: представления о собственной отсталости от Европы, варварстве, крепостничестве. Эффект антизападной демагогии, однако, заключался в том, что собственные русские комплексы, типичные для любой страны “догоняющей модернизации”, были приписаны европейским странам. Кроме того, культивируемая патриотическая гордость за “возрождающуюся Россию” нейтрализует угнетающее сознание стыда за состояние дел внутри страны, ясное понимание коррумпированности государства, эгоизма и алчности правящего класса.

Особых иллюзий относительно нравственности и порядочности политического класса нет, но нет и особого возмущения его действиями.

Реверсное движение страны от слабой протодемократии ко вторичному тоталитаризму следует рассматривать как реакцию режима на стремление бывших советских республик и восточноевропейских стран-членов соцлагеря к интеграции в структуры ЕС и НАТО. Стремление повторить этот путь Грузией, а затем и появление аналогичных планов у украинского руководства вызвало острую негативную реакцию у российского руководства, что отразилось в проведении соответствующих кампаний и акциях по дискредитации этих стран.

После 2004г. на первых позициях в списке “врагов” оказываются балтийские страны, Грузия, Польша, а затем – Украина и США. Всплески антиукраинской и антигрузинской пропаганды приходится на пики электоральных циклов в этих странах.



Мы имеем дело с незавершенным процессом реставрации тоталитаризма. Антизападная риторика пока еще не в состоянии полностью уничтожить значимость ценностей Запада (ассоциируемых с современной культурой, цивилизацией, потреблением); несмотря на всю конфронтацию, в массовом сознании сохраняется готовность к “нормализации” отношений с Западом, ослаблению конфронтации и напряженности в отношениях между Россией и западными странами (США, ЕС).

Что можно ожидать в ближайшем будущем после выборов?

1. Самый вероятный сценарий предстоящего правления – инерционный. Внутренняя политика будет сводиться к усилению репрессий (против недовольной путинским курсом части элиты, против гражданского общества и оппозиции), к ужесточению цензуры, продолжению модернизации армии и полиции. Утвержденный состав нового “старого” Правительства Медведева лишь укрепляет меня в этой мысли. Нет оснований полагать, что Путин, получив санкцию большинства, способен к радикальным институциональным реформам или изменениям в своей политике. Для его режима любые изменения демократического характера были бы

политическим самоубийством и полностью противоречат его идеологии и образу мыслей. Любые реформы в России могут проводиться в условиях, когда диктатор вынужден их проводить под давлением обстоятельств. Сегодня таких условий нет.

2. Внешняя политика будет продолжением сочетания конфронтации с ведущими мировыми странами, шантажа и провоцирования региональных конфликтов, поддержания хронической нестабильности и напряженности на Украине, Ближнем Востоке, попыток раскола и поддержки правых, антидемократических сил и движений в Европе; одновременно будут искаяться возможности ослабить санкции, разорвать усиливающуюся изоляцию режима. Кремль готов к торгу, но при обязательном условии сохранения завоеванных им позиций, учета его претензий на влияние и участие в решении мировых проблем. Для Путина крайне важно сохранить значимость символического статуса Великой Державы как основы его легитимности.

Ситуация может резко измениться в двух случаях: (а) возникновение нового мирового экономического кризиса гораздо сильнее скажется на слабой экономике России, чем на экономиках других развитых стран; резкое или очень длительное снижение уровня жизни российского населения подорвет легитимность Путина; (б) непредсказуемое развитие случайного локального конфликта в серьёзное противостояние России и Запада приведёт к военно-дипломатическому поражению России, что самым негативным образом отразится на легитимности и поддержке режима.

В условиях длительного кризиса (продолжительного спада повседневного потребления или утраты надежд на рост уровня жизни, военной неудачи) достаточно любого частного повода, чтобы вызвать необратимые процессы эрозии режима и его развала. Это может быть крупная техногенная или социальная катастрофа, на которые остро отреагирует общественное мнение. Но в любом варианте развитие событий может принять быстрый и неконтролируемый ход только, если оно вызовет раскол элит и единство правящих групп, что Путин всеми силами старается предотвратить, усиливая репрессии против высшего эшелона руководства, как показывают это нарастающие судебные процессы против элиты.

Внутриполитические процессы в России не повлияют на возможность урегулирования конфликта Москвы и Киева. Ухудшение из-за санкций положения крупного бизнеса, аффилированного с властью в России, не предполагает возможностей сколько-нибудь серьёзного давления на Путина с целью выхода из скрытой войны. Скорее наоборот, любые, даже слабые попытки выразить

недовольство и обеспокоенность растущей изоляцией России и продолжительной стагнацией экономики, приведут к немедленным репрессиям против их инициаторов. Сложившийся режим характеризуется примитивностью и жесткостью, которые будут лишь усиливаться из-за склеротизации системы.

Я не обладаю необходимой полнотой знаний, чтобы судить о раскладе политических сил на предстоящих президентских выборах в Украине, но уверен, что их ход будет предметом очень внимательного отслеживания в Кремле и сопровождаться крайне негативным и враждебным освещением в российских СМИ. В любом случае, с моей точки зрения, исход выборов не окажет существенного влияния на политику России на Донбассе, поскольку она детерминирована интересами самых консервативных и реваншистски настроенных кругов и группировок в высшем руководстве страны.

Как мне представляется, высшее военное командование не горит желанием открытых военных действий и прямого участия российских войск, сознавая огромные риски такой авантюры и склоняясь к тихому саботажу подобных планов. Но и сопротивляться давлению “геополитических чекистов” генералы не могут. Я хотел бы ошибиться, но боюсь, что самым вероятным сценарием будет продолжение тлеющей микровойны на линии противостояния сил на Донбассе, прерываемой периодическими обстрелами и обострениями, не переходящими в широкомасштабные столкновения.

Шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе призрачны. Российской стороной будут создаваться иллюзия и видимость заинтересованности в переговорах по этим вопросам, но одновременно самым тщательным образом воздвигаться непреодолимые препятствия для настоящего решения проблемы мира. ЕС не настолько заинтересован в этом, чтобы рисковать своими интересами, хрупкой стабильностью в Европе и отношениями с путинским режимом.

Проблемы Украины европейские страны заботят главным образом своими отдаленными последствиями и, кроме того, ЕС не обладает реальными средствами для воздействия на российское руководство. Путин будет стараться брать всех “на измор”, надеясь, что противники и оппоненты устанут от постоянного напряжения и бесперспективности конфликта, придав ему статус “замороженного”.

Компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии возможен на словах, но вряд ли такое соглашение будет выдержано и не нарушено под каким-то предлогом. Причины конфликта – в Москве, и от нее зависит исход конфликта. Но пока ничего не указывает, что здесь что-то может измениться.

КОНФЛИКТ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ: ЕСТЬ ЛИ НАДЕЖДА НА СКООРДИНИРОВАННЫЕ УСИЛИЯ?

Владислав ИНОЗЕМЦЕВ,
директор Центра исследований
постиндустриального общества



*Когда в 2014г. вдохновлённые и поддерживаемые Россией сепаратисты в восточных областях Украины провозгласили независимость т.н. “Донецкой” и “Луганской” “народных республик”, что в итоге обернулось конфликтом, в котором погибло более 10 тыс. человек¹, многим казалось, что вовлечение в урегулирование противостояния международных посредников способно погасить огонь войны. Сейчас, четыре года спустя, надежды на реализацию пресловутого “Минского сценария” едва теплятся; для большинства политиков и экспертов очевидно, что этот формат вряд ли обеспечит мир в регионе, который превратился в хаотичный *borderland* между Украиной и Россией.*

Именно потому, что надежды на урегулирование постепенно тают, каждая новая инициатива не остаётся без внимания комментаторов. Как известно, за высказыванием П.Порошенко в феврале 2015г. идеи о введении на Донбасс миротворческих сил ООН или полицейской миссии ЕС² никаких реальных действий не последовало. Через два года Кремль пояснил, что он не против подобной операции, если международный миротворческий контингент разместится на /или вблизи нынешней линии соприкосновения сепаратистов и украинской армии; при этом любые иные дислокации будут ограничены “местами, где ОБСЕ проводит свои инспекционные поездки в соответствии с Минским Комплексом мер”, а ни о каком контроле всей территории новых “республик” речи идти не может³.

¹ См.: *Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, 16 August to 15 November 2017, Geneva: UNHCHR, p.29.

² Подробнее см.: СНБО во главе с Президентом принял решение о приглашении в Украину миротворческой миссии ООН. – Официальное интернет-представительство Президента Украины, 18 февраля 2015г., www.president.gov.ua/ru/news/mbo-na-choli-z-prezidentom-prijnyala-rishennya-pro-zaproshe-34760.

³ См.: <https://kremlin.ru/events/president/news/55593>.

Между тем обсуждение формата задействования миротворцев продолжается (через год после заявления В.Путина бывший генеральный секретарь НАТО заговорил о возможности отправки на Донбасс контингента из стран, не состоящих в Атлантическом альянсе⁴) – и этот неспешный “диалог”, как я полагаю, требует трезвого взгляда на состояние российско-украинского конфликта.

Изначальную цель, которую преследовала Москва в 2014г., сейчас сложно установить. В то время с определённой серьёзностью говорилось о создании некоей “Новороссии” от Луганска до Одессы – однако надеяться на реализацию этого сценария могли, на мой взгляд, лишь очень неадекватные люди. Сам по себе старт Минского процесса означал, что Кремль отказался от попыток захватить значительную часть территории Украины и ограничиться созданием ситуации, превращающей Украину в той или иной мере в несостоятельное государство и не только закрывающей ей путь в НАТО и ЕС, но и постоянно подрывающей действенность её институтов.

Минские договорённости, остановившие наиболее острую фазу конфликта, были, на мой взгляд, изначально неприемлемы для украинской стороны из-за их цены, которой является по сути превращение Украины в несамостоятельное государство, вынужденное инкорпорировать в свои политические рамки квазигосударства, управляемые московскими марионетками, согласившись при этом на фактическое наличие у них права вето по важнейшим вопросам, определяющим направление развития страны. Я не говорю о том, что “реинтеграция” части Донбасса на “минских” условиях предполагает огромные затраты со стороны украинского бюджета, восстановление влияния пророссийского донецкого олигархата на украинскую политику и резкое обострение внутривнутриполитической обстановки ввиду возмущения правых сил и ветеранов антитеррористических действий на Востоке страны – *de facto* капитуляцией перед лицом Москвы. Иначе говоря, Кремль прекрасно срежиссировал ситуацию, из которой у Украины нет хорошего выхода – и уже почти четыре года изобретательно её использует.

Причина всего происходящего понятна. Кремль не заинтересован в прочном мире и, тем более, в восстановлении украинской субъектности (замечу: такая политика поддержания “управляемой нестабильности” была свойственна Москве ещё с первых постсоветских лет и применяется всюду: от Молдовы до Грузии, от Украины до Сирии – но сейчас на кону стоит не просто реализация геополитических устремлений, а и использование образа врага для зомбирования сознания собственных подданных).

Проблема, однако, усугубляется и тем, что прочный мир на Востоке страны не нужен, как мне кажется, и самой Украине при её нынешнем руководстве: военная операция позволяет представлять страну как жертву агрессии и отодвигать на второй план любые позитивные элементы повестки

⁴ См.: Fogh Rasmussen – Vil ha 20.000 fredsbærende soldater til Ukraina. – NRK, https://www.nrk.no/urix/fogh-rasmussen_-_vil-ha-20.000-fredsbærende-soldater-til-ukraina-1.13912030.

дня (ужесточение борьбы с коррупцией, формирование работоспособной правоохранительной системы, рыночные реформы, продвижение по евро-интеграционному пути – не говоря о том, что продолжающаяся война принесит значительные доходы многим представителям нынешнего киевского истеблишмента⁵. Несмотря на массу смертей и страданий, конфликт на Востоке Украины выгоден как Кремлю, так и Банковой, и ситуация не имеет шансов измениться в скором времени.

На мой взгляд, война вокруг Донбасса является не способным удивлять экспертов конфликтом “с отрицательной суммой”⁶, а столкновением двух *captured states*, каждое из которых управляется элитной группой, задачей которой является извлечение максимальной выгоды от регулирования бюджетных финансовых потоков и создания специальных преференций для аффилированных с её членами бизнесов⁷. В России такая группа менее склонна апеллировать к демократическим процедурам, в Украине её доминирование выглядит более демократичным. В России она концентрируется вокруг единственного авторитарного лидера, правящего страной уже почти 20 лет, в Украине лидеры меняются, не модифицируя существенным образом сути сформировавшегося режима.

Это обстоятельство представляется мне самой важной причиной того, почему российско-украинский конфликт не имеет шансов найти взаимоприемлемого решения в обозримой перспективе. Западные наблюдатели и политики, к сожалению, не отдают отчёта в столь специфической структуре государственной власти в обеих странах, и именно это порождает всё новые инициативы по урегулированию конфликта – на мой взгляд, почти одинаково бессмысленные.

Если оценить инициативы, связанные с развёртыванием на Востоке Украины миротворческого контингента, с учётом “текущего момента”, их перспективы не выглядят обнадеживающими.

С одной стороны, приближающиеся президентские и парламентские выборы в Украине несомненно потребуют от политической элиты не только ужесточения риторики, но и как минимум показательных, если не реальных, действий в зоне конфликта на Донбассе с целью убедить избирателей в том, что для решения ситуации делается всё возможное. Ни примирение с Россией, ни попытки искать договорённости с марионеточными лидерами “народных республик” не входят сейчас в планы ни одного серьёзного украинского

⁵ См., например: Пронизанная коррупцией власть наживается даже на войне, – “Батькивщина” о задержаниях в Минобороны. – Цензор.нет, 12 октября 2017г., https://censor.net.ua/news/459080/pronizannaya_korrupsiyeyi_vlast_najivaetsya_daje_na_voyine_batkivschina_o_zaderjaniyah_v_minoborony.

⁶ См.: Charap, Samuel and Colton, Timothy. *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, London: Routledge, 2017.

⁷ См.: Inozemtsev, Vladislav. *Russia's Loss, Whos Gain? – The American Interest*, <https://www.the-american-interest.com/2017/07/26/russias-loss-whos-gain>.

политика. Поэтому украинская сторона будет либо стремиться к активизации военной операции, либо настаивать на нереально широком мандате и зоне ответственности миротворческого контингента. Иначе говоря, период предвыборной кампании – заведомо плохое время для поиска компромиссов.

С другой стороны, складывающийся вокруг России новостной фон не будет вызывать желания договариваться и у Кремля. Россия не поддерживается в ООН по своей позиции в Сирии; международные суды и организации обвиняют её в уничтожении голландского “Боинга” над Донбассом; ЕС и НАТО всё чаще разрабатывают совместные планы и сценарии противостояния агрессивным планам Москвы. В такой ситуации идти на компромисс с международными организациями Кремлю будет сложно: согласие на миротворцев с серьёзным мандатом будет означать “сдачу позиций” и, что не менее важно, откроет взору международного сообщества слишком многие подробности того, что творилось и творится в контролируемых про-российскими сепаратистами регионах.

На мой взгляд, план введения на Донбасс миротворцев ООН или иных сил, имеющих международный мандат, может быть реализован лишь в одном из двух случаев.

Во-первых, адекватным “фоном” для новой инициативы может стать полномасштабная “разрядка” отношений между Россией и Западом, запущенная безотносительно событий в Украине. Если в результате каких-то событий (аналога 9/11, неожиданных действий иных игроков и т.д.) Москва и Вашингтон примут решение о начале сближения и восстановления всех видов диалога и сотрудничества, а Украина окажется серьёзным препятствием на этом пути, Донбасс может стать “разменной картой”, которую Москва согласится “сдать” в рамках большой игры. В таком случае Кремлю потребуются найти выход, который позволял бы сохранить лицо и прекратить вмешательство в конфликт. К сожалению, пока подобный вариант кажется крайне маловероятным: обострение отношений между Россией и Западом продолжается; Москва не готова признавать никаких ранее сделанных ошибок или сотрудничать в расследовании приписываемых ей преступлений; санкции ужесточаются и т.д. Кремлю, на мой взгляд, в принципе трудно будет объяснить собственным подданным любое смягчение антизападной риторики – поэтому, мне кажется, подобный сценарий может быть реализован самое раннее после 2024г., если В.Путин перестанет быть российским “национальным лидером” (во что лично я не верю).

Во-вторых, альтернативная возможность может открыться в ситуации, если Россия по каким-то причинам потерпит несколько крупных внешнеполитических поражений; глобальная хозяйственная конъюнктура вызовет резкое сокращение экспортной выручки, что ухудшит экономическую ситуацию внутри страны; и в то же время Запад активизирует поддержку Украины, а сама Украина продемонстрирует серьёзные успехи в развитии экономики

и армии. Если все эти обстоятельства сделают возможным переход украинских сил в наступление на Донбассе и при этом сократят возможности России на нанесение ответного удара, примирение сторон под контролем международных сил может стать для Москвы единственным приемлемым выходом. К сожалению, и этот вариант развития событий выглядит не слишком реалистичным: российская экономика имеет достаточно резервов, чтобы справляться с серьёзными экономическими проблемами как минимум несколько лет; у международного сообщества нет намерений жёстко противостоять российским внешнеполитическим авантюрам; Украина пока поглощена скорее борьбой олигархических групп, чем обеспечением своего ускоренного экономического развития и глубокой интеграцией в евроатлантические структуры. Поэтому в ближайшие 5-10 лет и этот сценарий остаётся сугубо гипотетическим.

Кроме того, всем сторонникам введения миротворческих сил в зону конфликта нужно отдавать себе отчёт в том, что кейс Донбасса выглядит крайне нетипичным для международных отношений в последние десятилетия. Ввод миротворческих контингентов в период после 1991г. предпринимался 52 раза – причём в 16 случаях речь шла о размещении сил на линии соприкосновения сторон в межгосударственных или этнических войнах, и в 36 случаях о контроле за всей охваченной конфликтом территорией. Во всех этих 36 случаях международные силы вводились либо в погрузившиеся в хаос страны (можно упомянуть 6 миссий на Гаити с 1993г. по 2017г., 2 – в Сьерра-Леоне в 1998г. и 1999г., в Либерии с 1993-1997гг. и т.д.), либо на территории сепаратистских образований, пытавшихся добиться независимости от метрополии и требовавших введения таких сил для защиты от центральных властей (Босния и Герцеговина в 1995г., Восточный Тимор в 1999г. и 2002г., Эритрея в 2000-2008гг. или Косово с 1999г.).

Сегодня в мире есть только два более или менее близких к Донбассу случая: это кейсы Северного Кипра и Нагорного Карабаха. Здесь мы имеем дело с конфликтом сепаратистской этнической группы и центральных властей, за которым последовало быстрое вмешательство этнически близкой третьей силы на стороне сепаратистов и формирование квазисуверенного “государства”, в той или иной степени признанного только со стороны тех, кто оказывал поддержку сепаратистскому движению (соответственно, со стороны Турции и Армении). Ни в одном из двух указанных случаев международным организациям не удалось обеспечить контроль миротворческих сил над всей территорией конфликта – причём даже в условиях, когда ни одна из сторон не была (в отличие от России) ядерной державой и не обладала правом вето в Совете Безопасности ООН.

Ещё более важным представляется другое обстоятельство: практика показывает, что *введение международных миротворческих сил в спорные регионы никогда не приводило к их реинтеграции в государства*, от которых они стремились освободиться (или от которых их пытались отторгнуть).

Логика международного присутствия предполагает в первую очередь гуманитарные цели (т.н. *responsibility to protect*⁸), а не политические задачи восстановления нарушенных границ (в последнем случае речь идёт не о согласованном сторонами конфликта миротворческом контингенте, а о вооружённой операции по мандату ООН, призванной наказать агрессора – здесь можно вспомнить войны в Корее в 1950-1953гг. в качестве неудачного примера и войну за освобождение Кувейта в 1990г. в качестве удачного, но ни тот, ни другой не имеют к ситуации на Донбассе никакого отношения). Все отмеченное выше приводит к выводу о том, что размещение на Донбассе международных миротворческих сил, если оценивать его из Киева, выглядит не только нереалистическим, но и не слишком желательным.

Оценивая ситуацию, сложившуюся в Крыму и на Донбассе после 2014г., я бы предлагал обратиться к совершенно иным аналогиям, которые дают события, реализовывавшиеся в ходе войн и аннексий прошлых десятилетий. Речь идёт о временном признании факта оккупации или отторжении территории при сохранении формального суверенитета над ними и описании в конституционных законах и международных договорах возможностей их реинтеграции. Классическим примером такого рода является ситуация, порождённая разделом Германии на оккупационные зоны союзников, образованием ГДР и последующим принятием Основного закона ФРГ, ст.146 которого легитимизировала возможность включения земель, временно находившихся в составе ГДР, в Федеративную республику.

Сценарий, прописанный в 1949г., реализовался 41 год спустя в ходе краха коммунистических режимов в Центральной Европе. Более скоротечный процесс такого же рода отмечался в 1918-1921гг., когда Советская Россия, не будучи в состоянии противостоять наступлению германских войск, пошла на подписание мира в Брест-Литовске, вскоре после чего Германская империя пала, а РСФСР в ходе гражданской войны вернула под свой суверенитет значительную часть отторгнутых территорий, а позже – практически все. С первых дней острой фазы конфликта на Донбассе я неоднократно подчёркивал и в России, и в Украине⁹, что в сложившейся ситуации для Украины наиболее рациональным является одностороннее признание сепаратистских республик и изменение Конституции по аналогии с Основным законом ФРГ, предполагая их безоговорочную реинтеграцию в случае, если к тому возникнут соответствующие условия.

Подобное решение, в отличие от ввода миротворческих сил, способствовало бы достижению двух целей.

⁸ См.: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: IDRC, 2001.

⁹ См.: Иноземцев В. Утрата восточных областей – шанс для Украины. – РБК-Daily, 12 мая 2014г., с.5; Иноземцев В. Выход Донбасса из состава Украины – неприемлемый для Кремля (оригинал: Вихід Донбасу зі складу України – неприйнятний для Кремля). – Країна, 20 мая 2014г., №20, с.5-6, и др.

С одной стороны, чёткое обособление сепаратистских регионов превратило бы их в клиентские государства Москвы, вызвав значительные расходы со стороны России и переложив ответственность за их будущее на страну-агрессора. Кроме того, России пришлось бы серьёзно задуматься о нейтрализации большого количества боевиков и о поддержании элементарных мер безопасности на своей юго-западной границе. При этом оформление новой межгосударственной границы завершило бы риторику о якобы идущей в Украине “гражданской войне” и превратило любую вооружённую провокацию со стороны сепаратистов в агрессию против суверенного государства, на которую можно дать решительный ответ (и он, замечу, не будет скован “гуманитарными” соображениями, ограничивающими операции против “мирного населения” на вашей собственной территории). Именно в таком случае размещение по новой границе войск ООН могло бы стать дополнительной гарантией мира.

С другой стороны, в такой ситуации Украина обрела бы очевидные преимущества, наиболее серьёзными в числе которых я бы назвал: консолидацию её национального государства вследствие потери значительной части русскоязычного симпатизирующего Москве населения; сокращение расходов на дотирование восточных территорий; подрыв позиций пророссийски настроенных олигархов; снятие с повестки дня подготовки к военной операции по реинтеграции и в силу этого фактическую отмену существующего ныне чрезвычайного положения, и – что наиболее существенно – превращение задач устойчивого хозяйственного развития, строительства правового государства и европейской интеграции в основные цели украинского общества и украинской элиты. Развязанная Россией агрессия против Украины обеспечила важный результат: она чётко развела векторы России и Украины. Однако она до сих пор не обеспечила решения ещё более важной задачи – она не превратила Украину из постсоветской страны в нечто, что можно определить без использования приставки “пост”.

Аннексия Россией Крыма, её вторжение в восточные области Украины – огромное испытание как для молодой украинской государственности, так и формирующейся украинской нации. *De facto* Россия нанесла Украине военное и отчасти политическое поражение в отместку за Революцию достоинства и чёткий проевропейский вектор развития страны и общества. Сейчас подавляющее большинство украинских политиков и интеллектуалов озабочены тем, как и чем скомпенсировать это поражение. Мне кажется, однако, что достичь этого в ближайшей перспективе невозможно – ни военным ответом, ни политическими санкциями, ни миротворческим контингентом. Украине следует скорее принять это поражение (как сделали в свое время, например, и японцы, и немцы¹⁰) и сосредоточиться не на умалении России, а на умножении успехов Украины. Потому что именно они, а не голосования в ООН, определят в будущем судьбу ныне отторгнутых от Украины территорий...

¹⁰ См., например: Dower, John W. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York, London: W.W.Norton & Co., 1999.

РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ОЦЕНКИ И ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

Результаты социологических исследований Центра Разумкова с 2014г. по 2018г. дают основания говорить о достаточно стабильной тенденции дистанцирования, недоверия и отчуждения граждан Украины от России¹. Эти перемены в позициях и взглядах респондентов обозначились в 2014г. в связи с агрессией России – аннексией Крыма и военной экспансией на Донбассе. За четыре с лишним года войны сформировался весьма устойчивый стереотип отношения украинцев к политике Кремля на киевском направлении, к государственным институтам РФ, к перспективам контактов с Россией.

В целом, позиции и оценки украинских граждан сводятся к следующей формуле: Россия это недружественная (враждебная) страна-агрессор, для которой неприемлема самостоятельная, независимая Украина, движущаяся к ЕС и НАТО, от которой нужно дистанцироваться и ограничивать с ней всяческие отношения. В период очередной каденции В.Путина нормализация контактов с Россией вряд ли возможна. Стоит полагать, что именно этот “ментальный водораздел отчуждения” во многом будет определять характер и атмосферу двусторонних отношений, во всяком случае, в среднесрочной перспективе.

В ходе очередного (июнь 2018г.) социологического опроса граждане оценивали состояние украинско-российских отношений, определяли причины и последствия конфликта Москвы и Киева, оценивали политику РФ относительно Украины, высказывались по поводу возможного введения миротворческой миссии на Донбасс, прогнозировали дальнейшее развитие контактов между странами.

ОТНОШЕНИЯ КИЕВА И МОСКВЫ, ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА

С апреля 2014г. стабильное большинство граждан Украины оценивают украинско-российские отношения как враждебные или плохие. Примерно каждый седьмой (15%) считает их нестабильными, и мизерная часть опрошенных назвали их хорошими. Наиболее критично состояние двусторонних отношений характеризуют респонденты Западного и Центрального

¹ Используются результаты опросов, проведенных Центром Разумкова на протяжении нескольких лет. Последнее по времени исследование проведено социологической службой Центра Разумкова 1-6 июня 2018г. во всех регионах Украины, за исключением Крыма и оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей. Опрошено 2 018 респондентов в возрасте от 18 лет. Теоретическая погрешность выборки не превышает 2,3%.

регионов². Такие оценки объясняются “замороженностью” проблемы аннексированного Крыма, неопределенными перспективами урегулирования вооруженного конфликта на Донбассе, и в целом – состоянием отношений Киева и Москвы на пятом году необъявленной войны.

Главные причины российско-украинского конфликта, по мнению респондентов, – это попытка Украины выйти из-под влияния РФ, неприятие Москвой Украины как самостоятельного государства и ее курса на европейскую и евроатлантическую интеграцию. (Стоит отметить, что именно российская экспансия инициировала в Украине активный рост сторонников европейской и евроатлантической интеграции. К примеру, в ближайшем гипотетическом референдуме по вступлению в НАТО участвовало бы 60% граждан страны, и 73% из них проголосовали бы за присоединение к Альянсу).

Лишь каждый шестой связывает российско-украинский конфликт с приходом к власти в Украине националистических сил, и совсем незначительная часть опрошенных считают, что причиной конфликта является нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины. В Восточном регионе этот аргумент хоть и упоминается чаще, но не является основным объяснением конфронтации Москвы и Киева.

Традиционно наиболее негативными последствиями российско-украинского конфликта граждане считают разрушение экономических связей, ухудшение политических контактов и рост взаимного негативного отношения между гражданами Украины и России. Такая картина наблюдается в региональном разрезе и во всех возрастных группах

Отношения между народами Украины и России за последний год ухудшились. Это ухудшение регулярно, пятый год подряд, констатируют большинство респондентов. Причем, увеличивается число тех, кто отмечают, что эти отношения (которые сейчас являются враждебными или плохими) – не изменились. Число граждан, склонных считать, что отношения улучшились, статистически неувлимо и не превышает 1%.

Большинство украинцев ощущают отчуждение между гражданами (обществами) Украины и России. Около трети опрошенных придерживаются противоположного мнения. Ощущение отчуждения между украинцами и россиянами преобладает в Западном, Центральном и Восточном регионах Украины, а вот в Южном регионе относительное большинство (44%) жителей такого отчуждения не ощущают.

² Территории по регионам распределяются следующим образом: **Запад:** Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровенская, Тернопольская, Черновицкая области; **Центр:** Киев, Винницкая, Житомирская, Киевская, Кировоградская, Полтавская, Сумская, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская области; **Юг:** Николаевская, Одесская, Херсонская области; **Восток:** Днепропетровская, Запорожская, Харьковская, Донецкая, Луганская (за исключением оккупированных территорий) области.

В период конфликта 2014-2018гг. у граждан Украины сложилось устойчивое негативное отношение к руководству России и государственным институтам РФ. В июне 2018г. доля тех, кто негативно относится к Президенту РФ, составила 76% (максимальный показатель – 79% был зафиксирован в июне 2017г.). Подобная негативная динамика наблюдается и относительно других государственных институтов РФ – Правительства и Государственной Думы.

Отношение к гражданам РФ более сдержанное, преимущественно нейтральное. Однако в июне 2018г. (по сравнению с апрелем 2014г.) заметно сократилось число украинцев, положительно относящихся к россиянам, с 45% до 29%, тогда как уровень негативного отношения вырос с 17% до 23%, и увеличилась доля тех, кто относится нейтрально – с 33% до 37%. В целом, такую динамику оценок можно рассматривать как тенденцию дистанцирования, недоверия и отчуждения украинцев от россиян.

В региональном разрезе оценки респондентов достаточно предсказуемы. Наиболее критичны оценки российского руководства среди жителей Западного и Центрального регионов Украины (на Западе Украины уровень негативного отношения к В.Путину достигает максимального показателя – 91%).

ПЕРСПЕКТИВЫ УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ КОНТАКТОВ

Чаще всего граждане Украины прогнозируют стагнацию либо ухудшение двусторонних отношений в ближайшие годы. Равные части (по 36%) респондентов считают, что отношения либо останутся без изменений (что никак нельзя считать позитивом в условиях российской агрессии), либо ухудшатся, т.е. предполагается эскалация противостояния. С начала российско-украинского конфликта наблюдается кардинальное падение оптимистических ожиданий. (Если в апреле 2012г. улучшений в отношениях Киева и Москвы ожидали 36% опрошенных, то в июне 2018г. – 5%). Наиболее пессимистично настроены жители Западного региона, более сдержанно – на Юге и Востоке страны.

Большинство украинцев в ближайшие годы не ожидают перемен к лучшему в политике России по отношению к Украине. 72% опрошенных не верят в такие позитивные перемены в течение ближайших трех лет, а 52% – в течение 3-5 лет. А вот на более длительный период (5-10 лет) почти половина (47%) опрошенных допускают возможность позитивных перемен внешнеполитического курса Кремля. Очевидно, украинцы связывают возможность изменений к лучшему в российской внешней политике с окончанием президентского срока В.Путина.

Большинство граждан поддерживают сокращение или сворачивание контактов с Россией. В довоенный период большинство респондентов поддерживали углубление сотрудничества с Москвой. С началом конфликта

картина настроений кардинально поменялась. В июне 2018г. 32% выступают за уменьшение сотрудничества с РФ и 30% – за сворачивание контактов. В Западном и Центральном регионах Украины заметно доминируют ориентации на сокращение контактов с Россией, а на Юге и Востоке – картина менее определенная – там, в сравнении с общеукраинскими показателями, несколько больше респондентов поддерживают углубление сотрудничества с Россией (соответственно, 22% и 25%).

МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

Последнее время в украинском медиа-пространстве широко обсуждается идея введения миротворческой миссии ООН на Донбасс. Миротворчество презентуется как наиболее оптимальный политико-дипломатический способ урегулирования длительного вооруженного конфликта на Востоке Украины. Ныне камнем преткновения является кардинальное различие в позициях Украины и РФ относительно параметров мандата миссии ООН – целей, задач и функций “голубых касок”, состава и места дислокации.

Большинство (59%) граждан Украины поддерживают идею введения миротворческих сил ООН на временно оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей. Четверть опрошенных по тем или иным причинам считают присутствие миротворцев на Донбассе нецелесообразным. Стоит отметить некоторые региональные различия. В Западном и Центральном регионах Украины большинство (по 68%) граждан поддерживают введение миротворческих сил на Донбасс. На Юге с этой идеей согласны 47% жителей (27% – против). А на Востоке страны, в регионе, прилегающем к зоне конфликта, позиции граждан неоднозначны – 42% поддерживают введение “голубых касок”, 46% – против миссии.

Среди граждан Украины преобладает мнение, что не следует согласовывать введение миротворцев ООН с “ДНР/ЛНР”. 42% опрошенных против таких консультаций с “республиками”, 34% такую идею поддерживают. Стоит заметить, что именно на переговорах официального Киева с “ДНР/ЛНР” настаивает российская сторона. Примечательно, что значительная часть (23%) опрошенных затруднились с ответом. Среди жителей Западного, Центрального и Восточного регионов преобладает мнение о том, что не следует вести с “республиками” переговоры по миротворцам. Причем наибольшее число противников именно в Восточном регионе – 49%. А на Юге 39% опрошенных за согласование, 26% – против. Причем 35% – не определились по этому вопросу.

Силы ООН должны взять под контроль всю оккупированную территорию, включительно с участком украинско-российской границы. Такую формулу поддерживают значительная (43%) часть опрошенных. 15% согласны с российской позицией – миссия ООН должна размещаться на линии

соприкосновения и обеспечивать охрану наблюдателей ОБСЕ. А 12% считают, что миротворцы должны обеспечить охрану наблюдателей ОБСЕ на всей оккупированной территории. При этом около трети (31%) опрошенных затруднились с оценкой.

В Западном и Центральном регионах большинство граждан поддерживают идею контроля всей оккупированной территории и участка границы силами ООН, а в Южном и Восточном регионах позиции опрошенных неоднозначны.

РЕЗЮМЕ, ИЛИ МАТРИЦА ОТНОШЕНИЯ К РОССИИ

Российская интервенция вызвала тектонические перемены в отношении украинцев к соседней стране, ее политике, руководству и гражданам. Вряд ли это можно считать ситуационными колебаниями настроений. Безусловно, общая картина оценок (тем более в региональном измерении) более сложна и противоречива. Однако, результаты исследований Центра Разумкова за 2014-2018гг. дают основания говорить о некоторых относительно устойчивых тенденциях в общественном мнении.

Обобщая позиции и оценки граждан Украины можно выделить некоторые концептуальные составляющие, условную матрицу их отношения к России (таблица “Согласны ли вы со следующими утверждениями?”, с.119-120). В обобщенном виде эта матрица сводится к следующим тезисам.

Первое. Россия является страной-агрессором. Ее цель – ликвидация независимости и суверенитета Украины. Нормализация отношений с Россией в период президентства В.Путина невозможна.

Второе. Реальной является минимизация, но не полная нейтрализация российской угрозы. В этих условиях противостоять агрессии РФ можно только совместными международными усилиями.

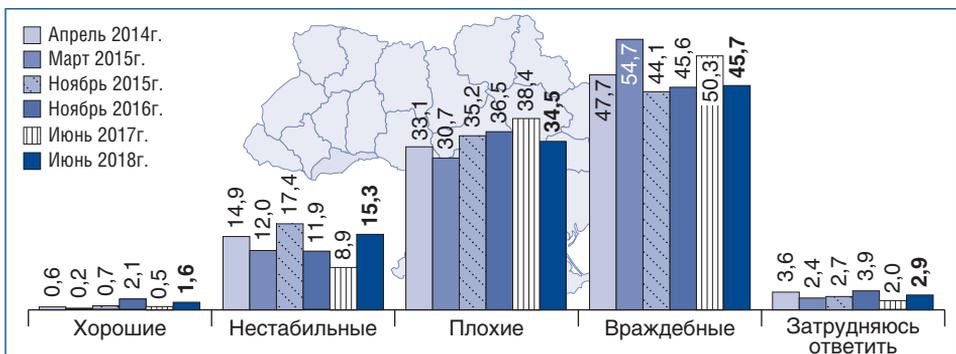
Третье. Украина не будет принимать участия в интеграционных проектах на постсоветском пространстве под эгидой России. Европейская интеграция – безальтернативна и необратима.

Четвертое. Ныне неприемлемы формулы “стратегического партнерства”, “добрососедства”, “братских народов”, равно как и российская модель государственно-политического устройства.

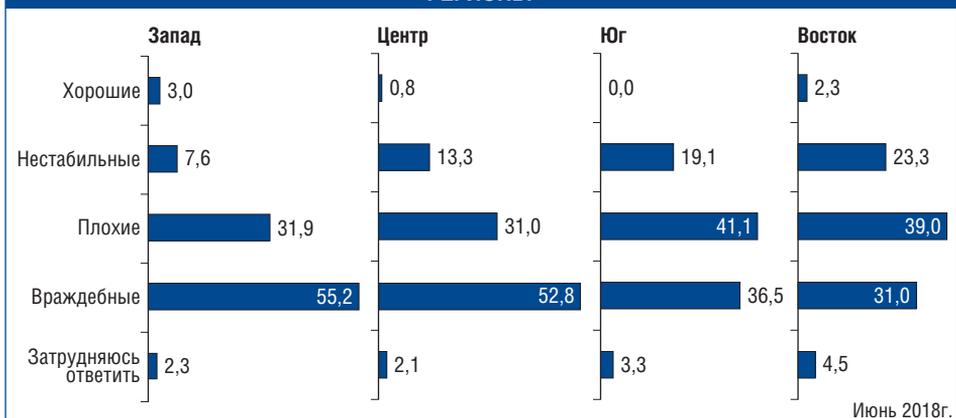
Пятое. Есть ряд проблем, по которым компромисс с Россией невозможен. Это касается проблемы Крыма, государственного устройства Украины, ее европейской и евроатлантической интеграции.

Шестое. Условиями нормализации отношений Киева и Москвы должны быть: прекращение Россией агрессии против Украины, освобождение оккупированных территорий, компенсация ущерба, вызванного аннексией и военными действиями, отказ от практики вмешательства во внутренние дела Украины.

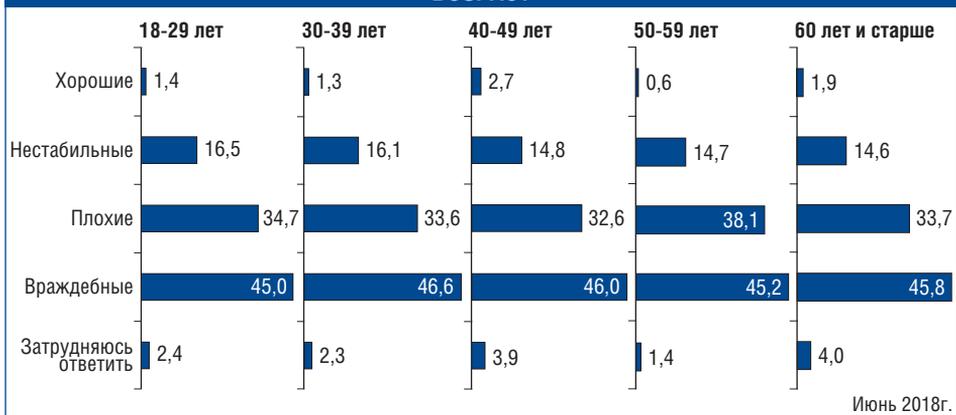
Как бы Вы охарактеризовали нынешние отношения Украины и России?
% опрошенных



РЕГИОНЫ

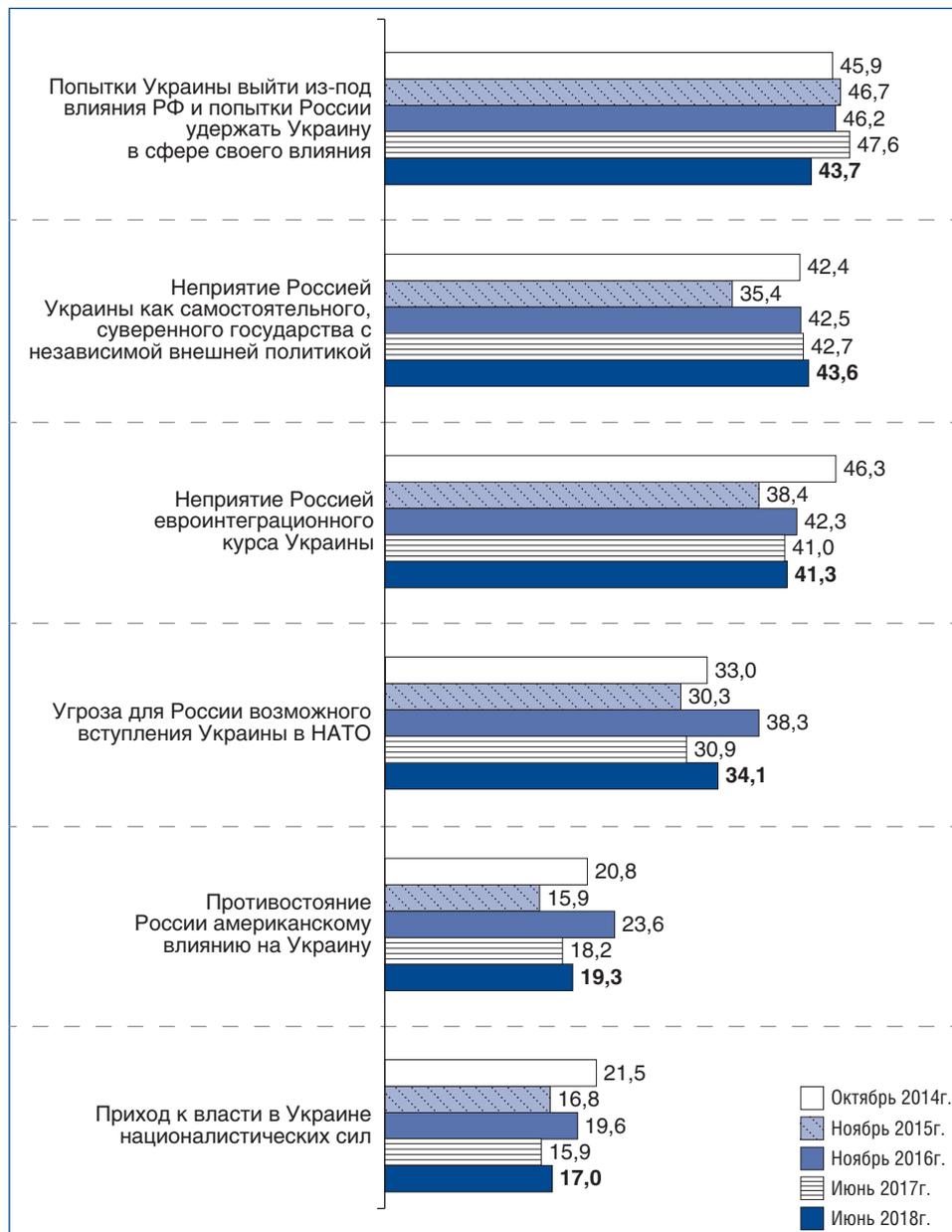


ВОЗРАСТ



В чем основные причины российско-украинского конфликта?*

% опрошенных

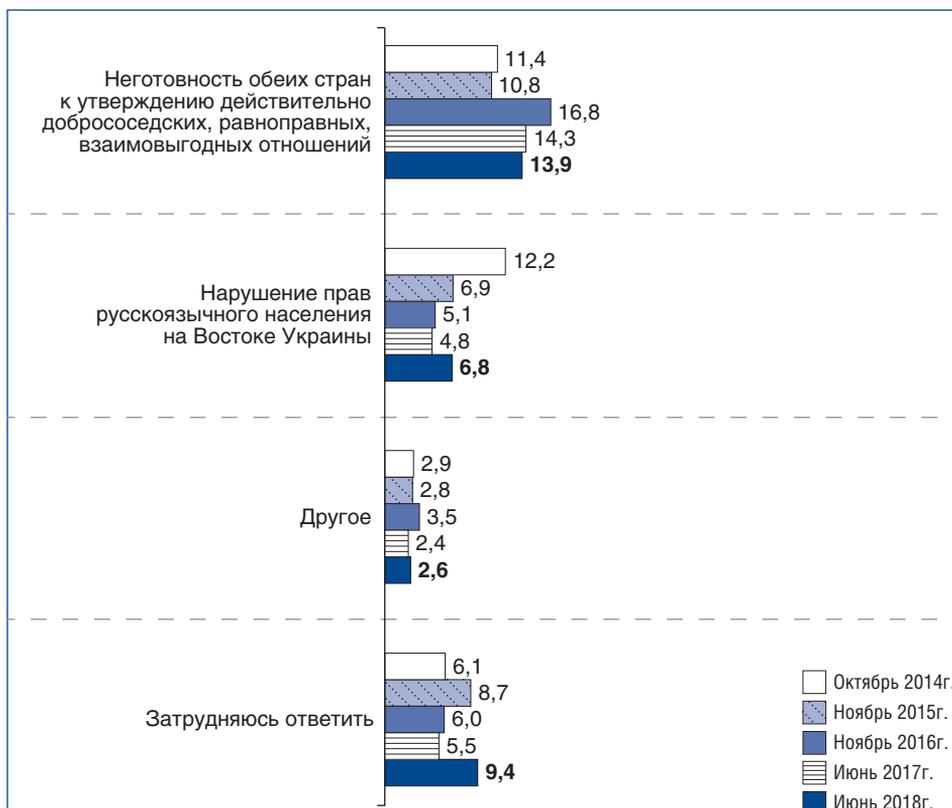


* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

В чем основные причины российско-украинского конфликта?*

% опрошенных

(продолжение)

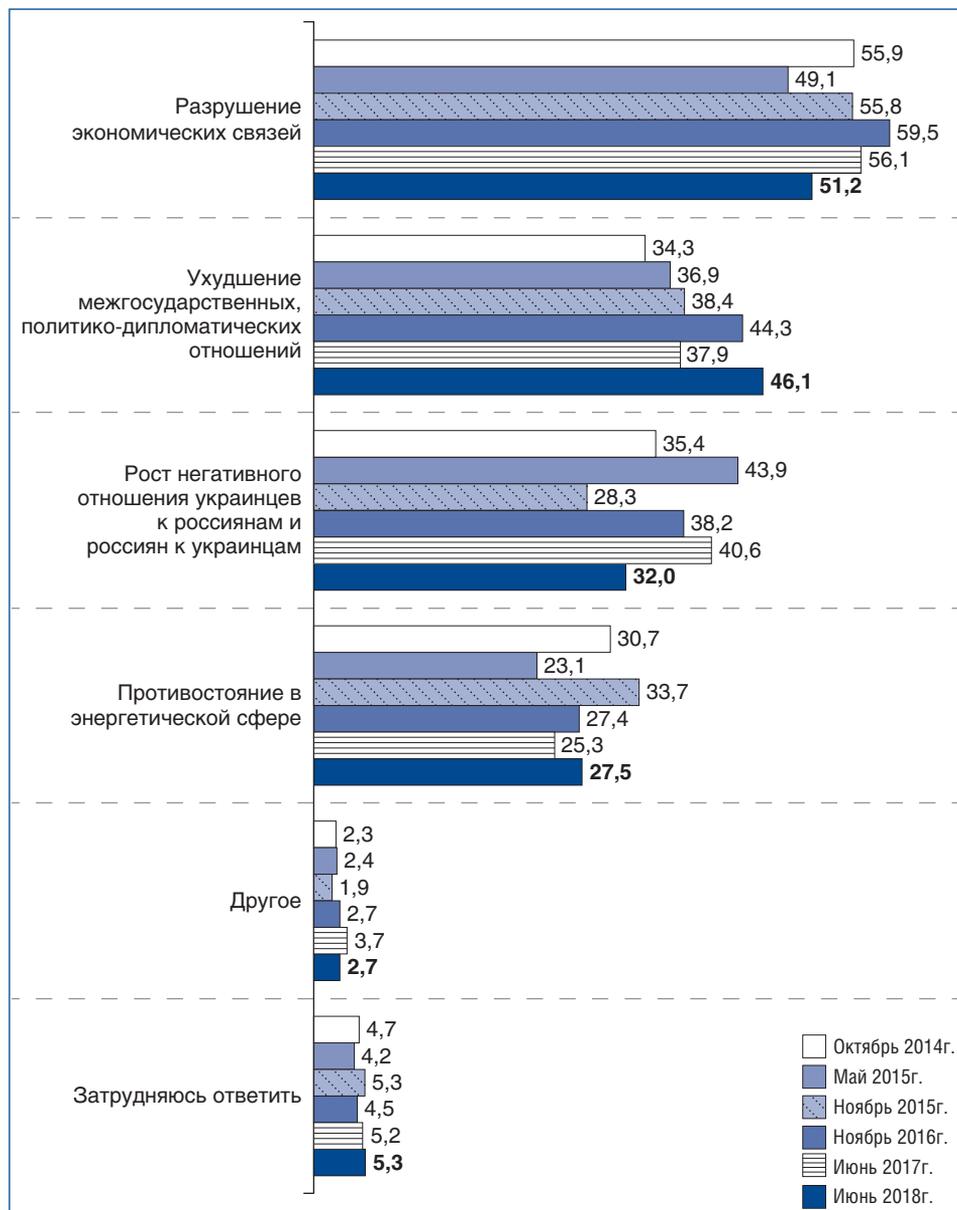


РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)

	Запад	Центр	Юг	Восток
Попытки Украины выйти из-под влияния РФ и попытки России удержать Украину в сфере своего влияния	56,7	49,4	32,0	29,3
Неприятие Россией Украины как самостоятельного, суверенного государства с независимой внешней политикой	60,7	51,0	29,5	24,1
Неприятие Россией евроинтеграционного курса Украины	49,9	46,0	24,0	35,0
Угроза для России возможного вступления Украины в НАТО	31,3	37,5	39,3	29,3
Противостояние России американскому влиянию на Украину	11,4	24,6	19,1	18,8
Приход к власти в Украине националистических сил	7,6	11,8	30,7	26,5
Неготовность обеих стран к утверждению действительно добрососедских, равноправных, взаимовыгодных отношений	6,6	13,2	26,1	16,0
Нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины	1,9	2,9	8,7	15,9
Другое	0,8	4,0	3,3	1,5
Затрудняюсь ответить	6,6	7,9	10,4	13,3

* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

**Каковы наиболее негативные последствия
российско-украинского конфликта для двусторонних отношений?***
% опрошенных



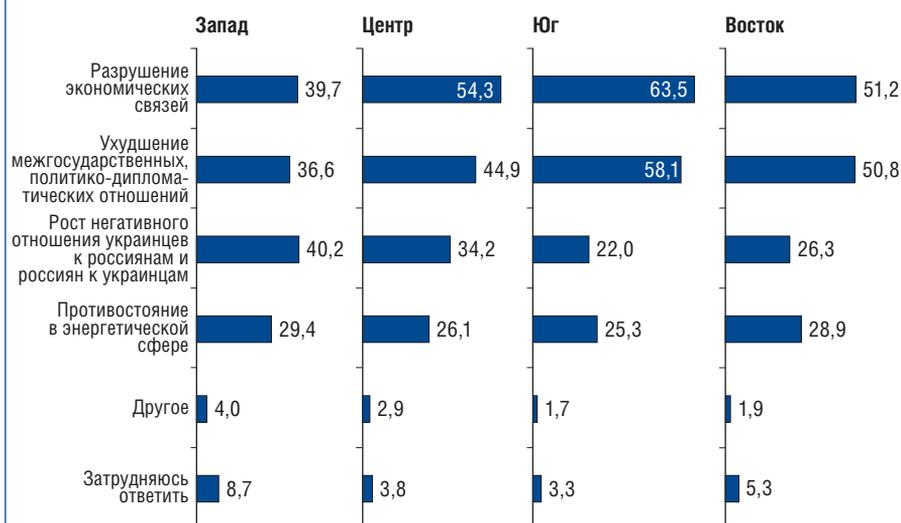
* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

**Каковы наиболее негативные последствия
российско-украинского конфликта для двусторонних отношений?***

% опрошенных

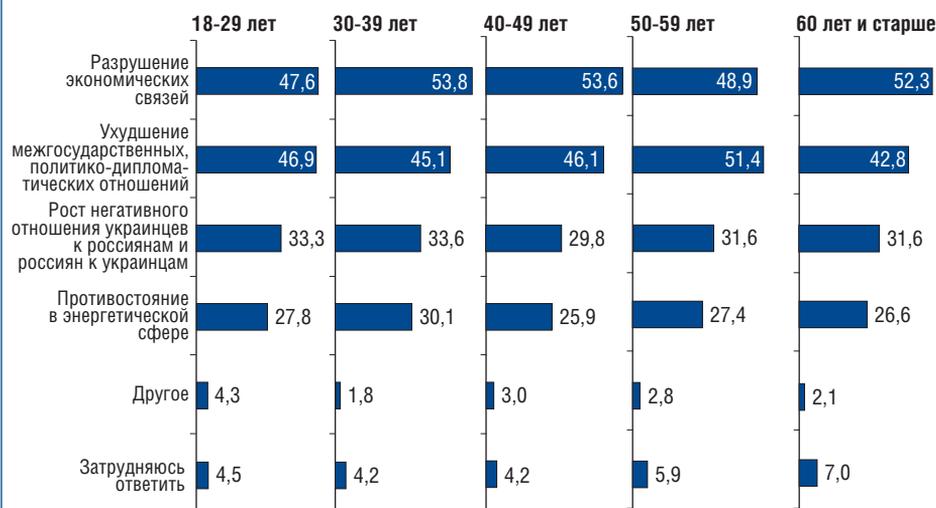
(продолжение)

РЕГИОНЫ



Июнь 2018г.

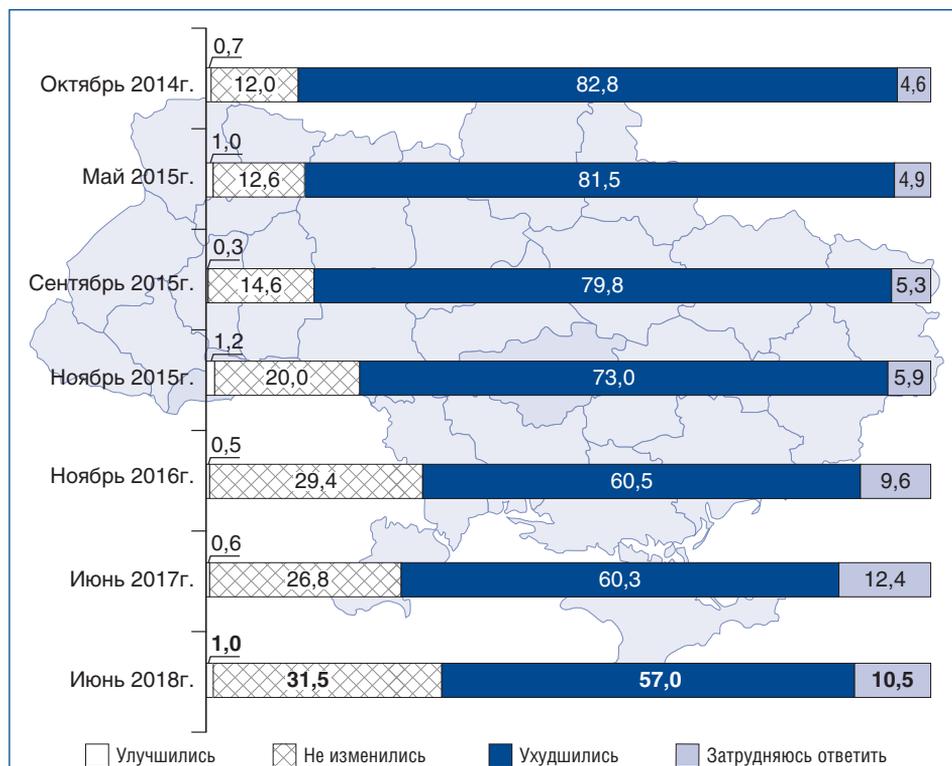
ВОЗРАСТ



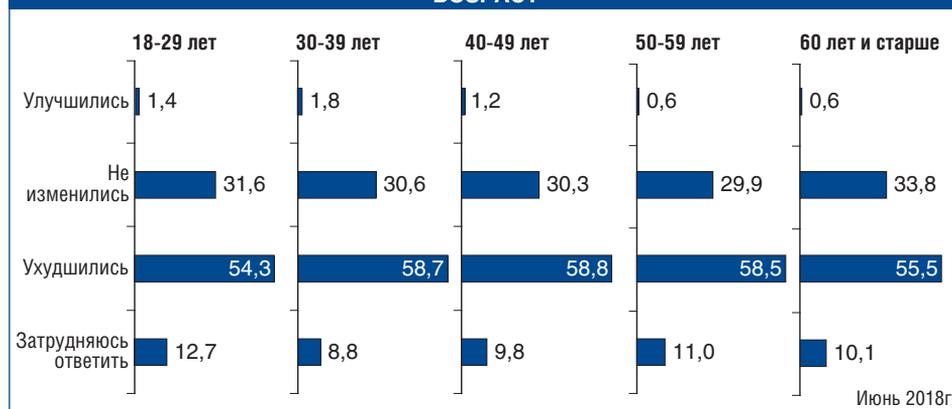
Июнь 2018г.

* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

Как за последний год изменились отношения между народами Украины и России?
% опрошенных



ВОЗРАСТ



Как за последний год изменились отношения между народами Украины и России?
% опрошенных

(продолжение)

РЕГИОНЫ



Запад



Центр



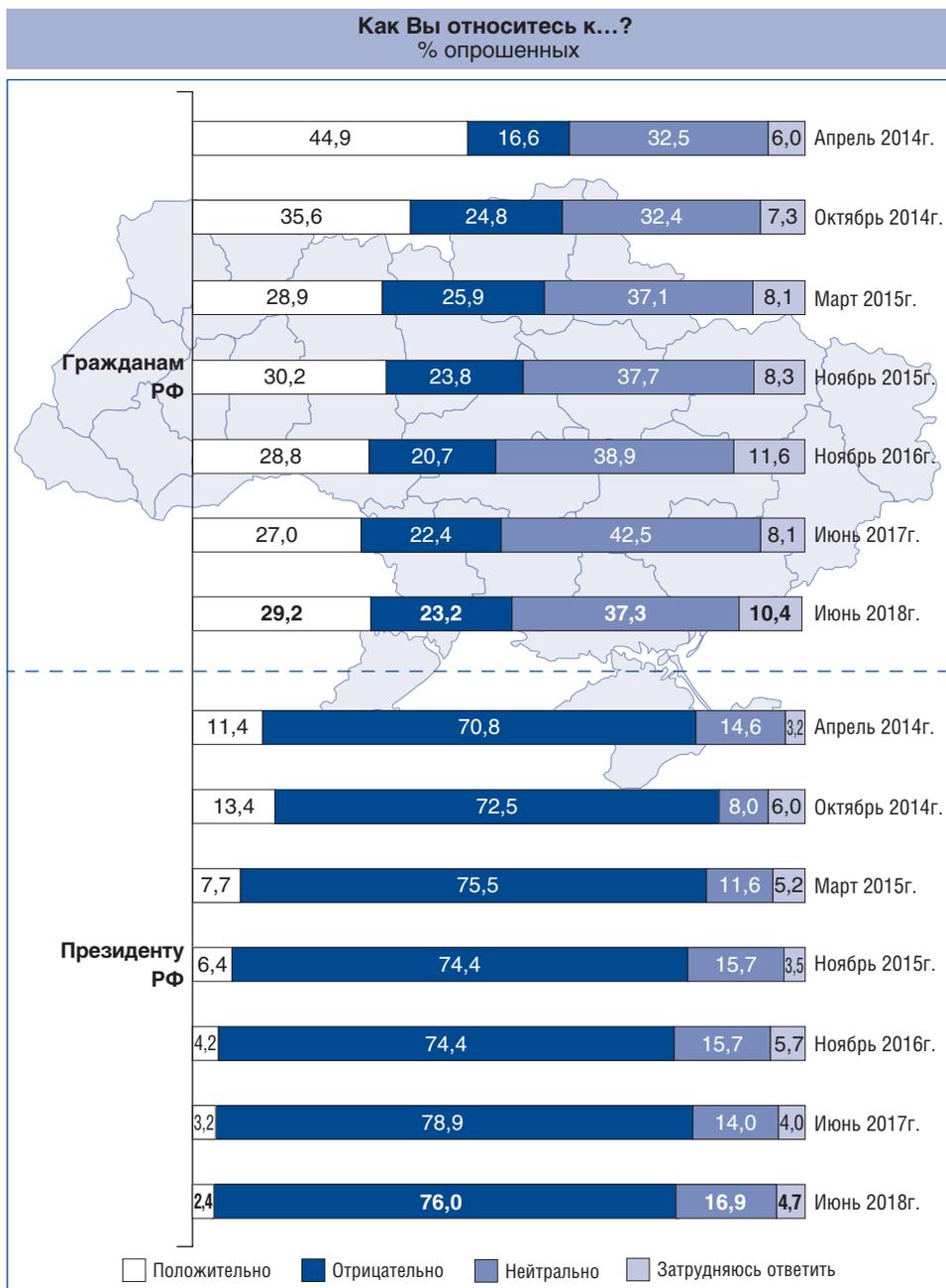
Юг

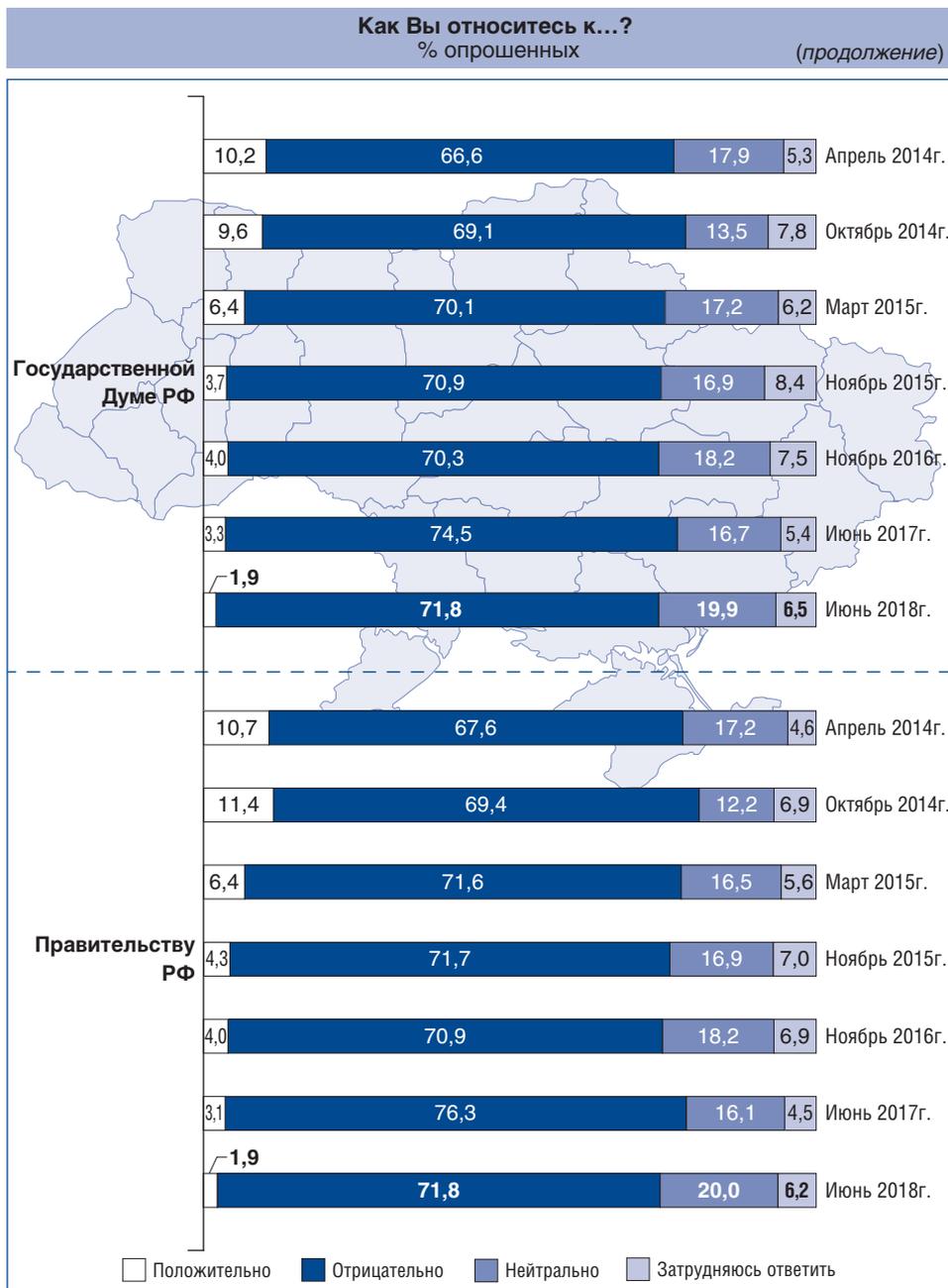


Восток



Июнь 2018г.

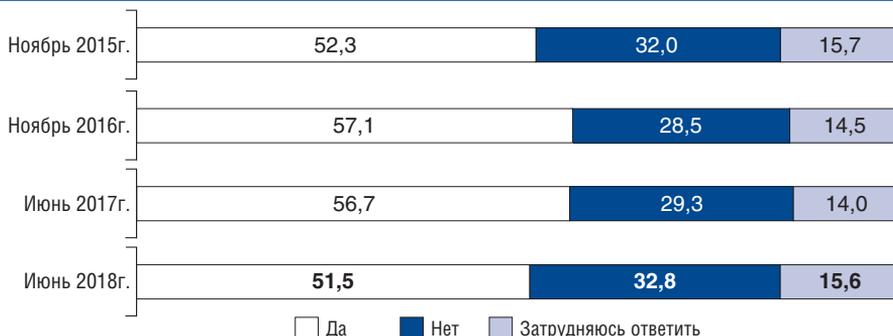




Как Вы относитесь к...?				
% опрошенных				
<i>(продолжение)</i>				
РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)				
Гражданам РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	15,2	25,6	36,0	43,7
Отрицательно	32,3	25,6	9,9	17,6
Нейтрально	41,9	38,5	39,3	30,4
Затрудняюсь ответить	10,6	10,2	14,9	8,3
Президенту РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,1	1,4	1,2	5,5
Отрицательно	90,9	87,5	65,1	50,9
Нейтрально	5,7	8,2	26,6	35,3
Затрудняюсь ответить	2,3	2,9	7,1	8,3
Государственной Думе РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,1	1,4	0,0	4,1
Отрицательно	86,9	83,1	58,9	47,9
Нейтрально	7,6	12,2	29,5	37,4
Затрудняюсь ответить	4,4	3,2	11,6	10,5
Правительству РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	0,6	1,7	0,0	4,1
Отрицательно	86,7	83,0	60,2	48,0
Нейтрально	8,2	12,1	29,0	37,9
Затрудняюсь ответить	4,4	3,2	10,8	9,9

Как Вы относитесь к...?					
% опрошенных					(продолжение)
ВОЗРАСТ (июнь 2018г.)					
Гражданам РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	20,8	25,7	30,4	32,5	35,3
Отрицательно	26,1	27,8	22,3	21,2	19,7
Нейтрально	41,9	37,1	37,5	36,2	34,2
Затрудняюсь ответить	11,2	9,4	9,8	10,2	10,8
Президенту РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,0	2,1	3,3	2,8	2,9
Отрицательно	78,3	78,9	75,7	75,1	73,0
Нейтрально	15,8	15,4	16,6	18,1	18,3
Затрудняюсь ответить	5,0	3,6	4,5	4,0	5,9
Государственной Думе РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,2	1,6	1,8	1,7	2,5
Отрицательно	73,7	75,5	73,5	70,0	67,9
Нейтрально	17,9	18,2	19,0	23,2	20,9
Затрудняюсь ответить	7,2	4,7	5,7	5,1	8,7
Правительству РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,0	1,8	2,1	1,7	2,5
Отрицательно	75,8	75,5	72,5	70,5	66,9
Нейтрально	17,0	18,3	19,4	23,2	21,9
Затрудняюсь ответить	6,2	4,4	6,0	4,5	8,7

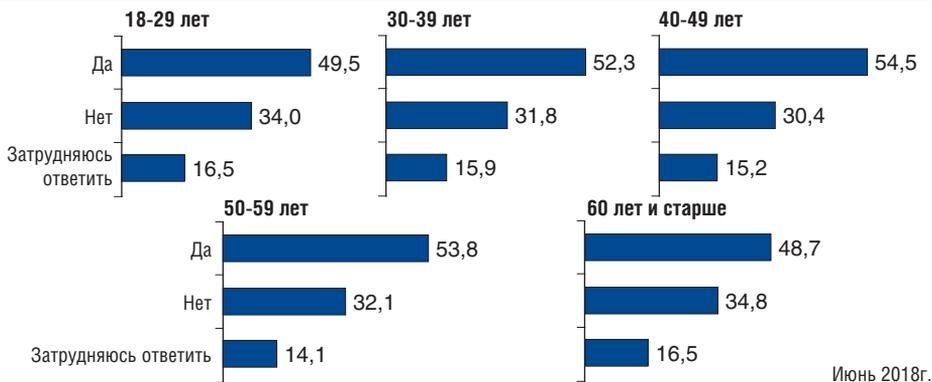
Чувствуете ли Вы отчуждение между гражданами (обществами) Украины и России?
% опрошенных



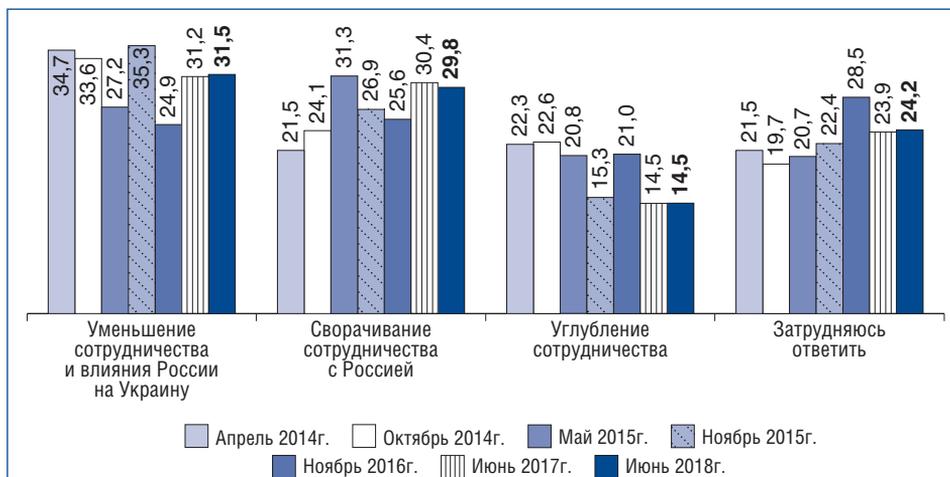
РЕГИОНЫ



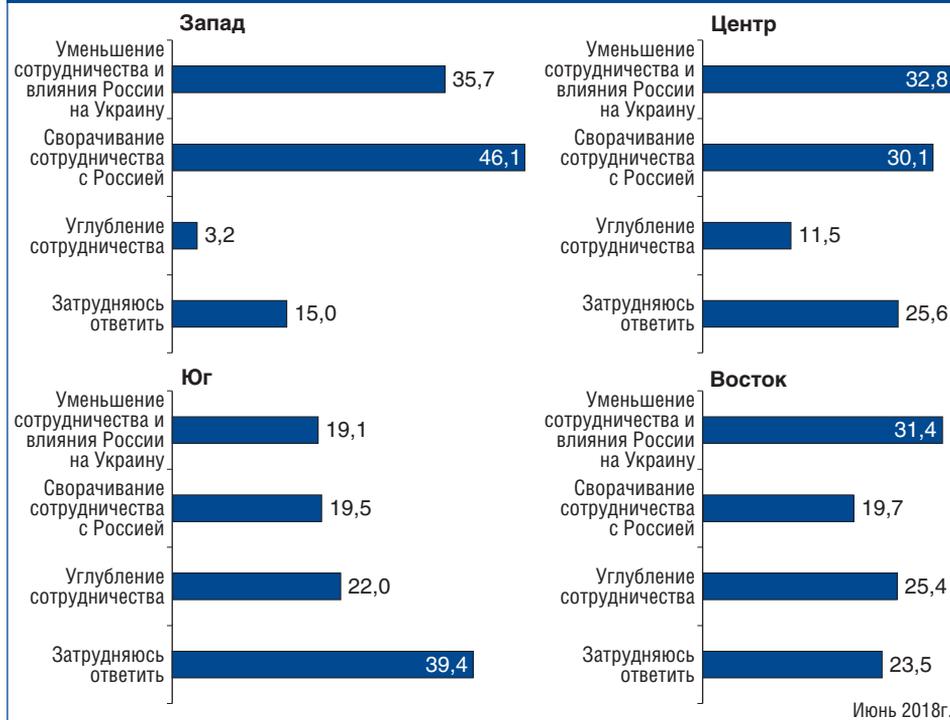
ВОЗРАСТ



Какой должна быть политика Украины по отношению к России?
% опрошенных



РЕГИОНЫ

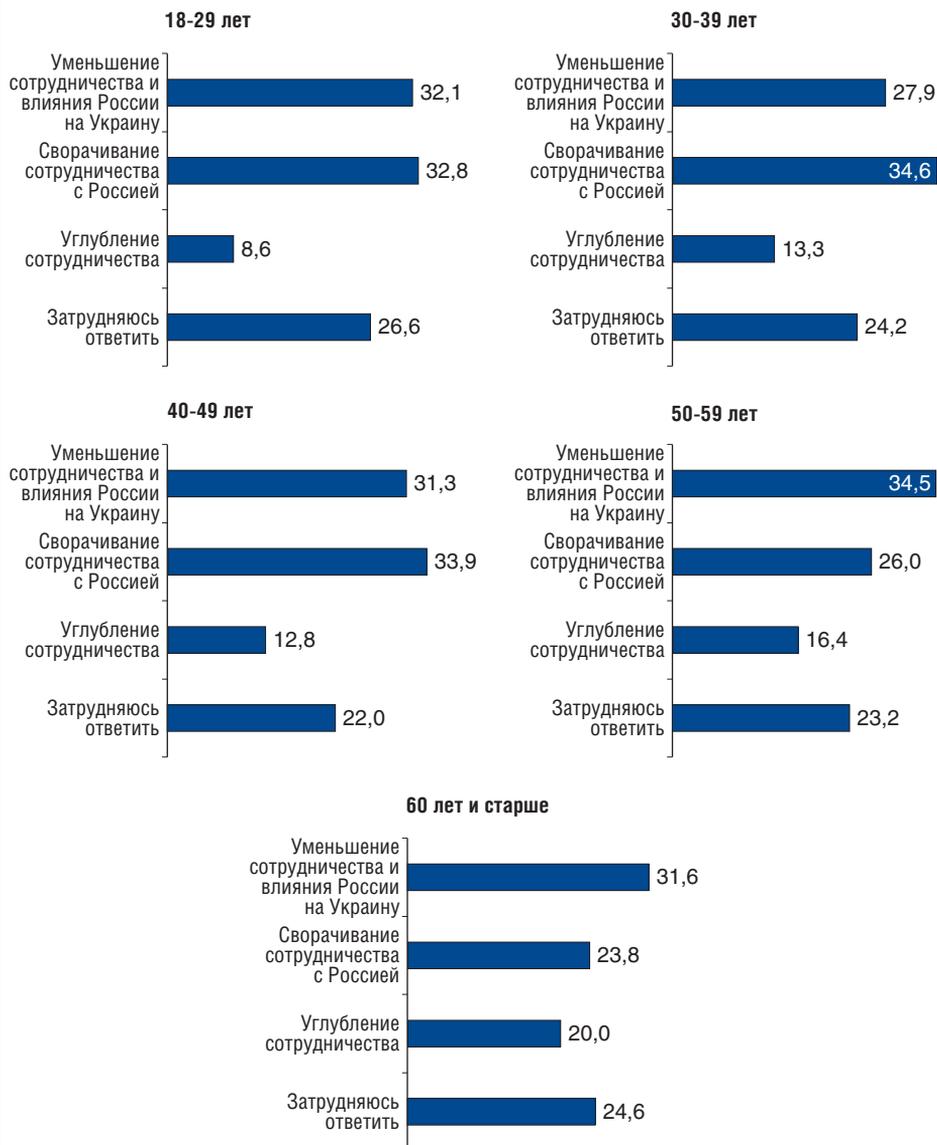


Какой должна быть политика Украины по отношению к России?

% опрошенных

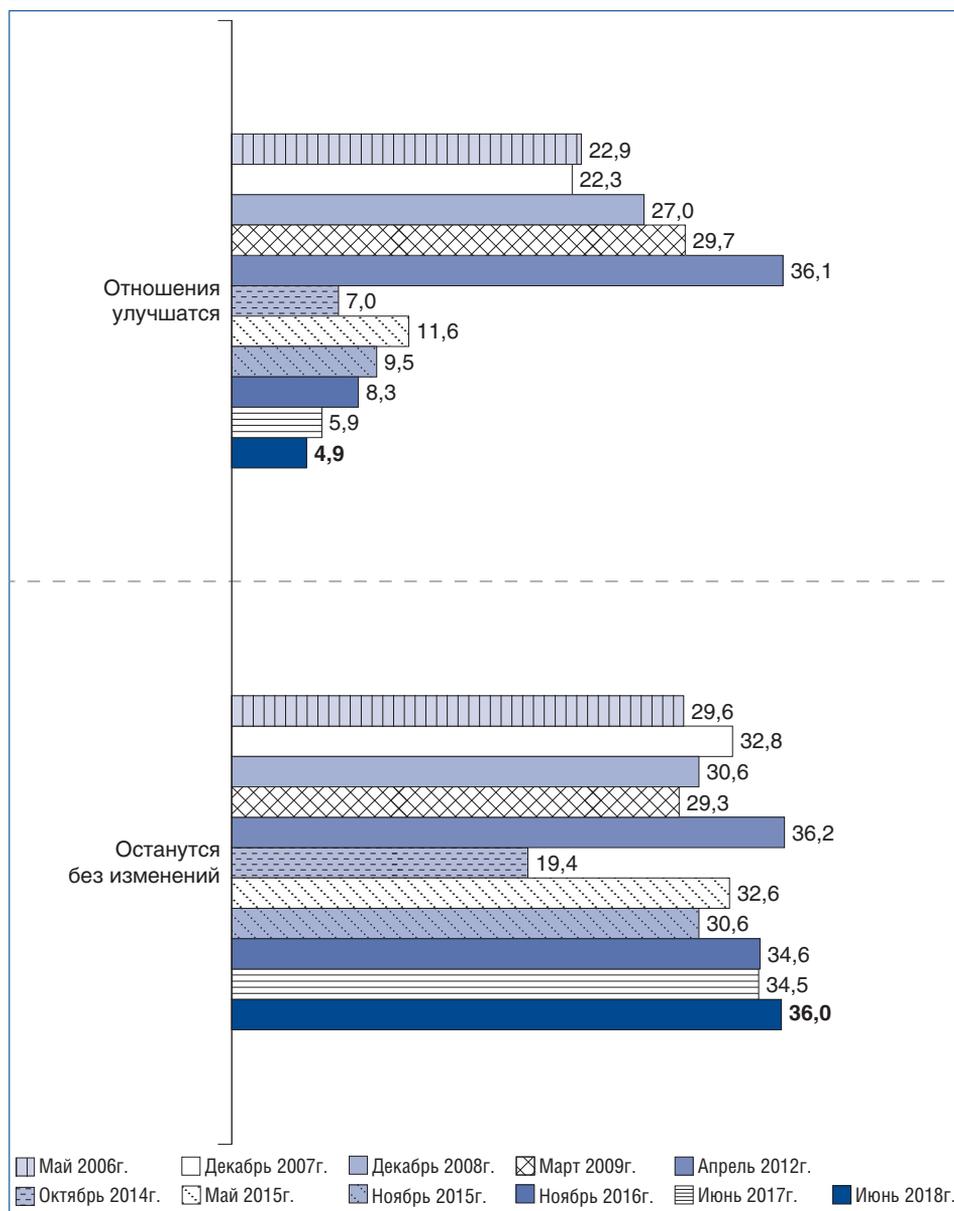
(продолжение)

ВОЗРАСТ



Июнь 2018г.

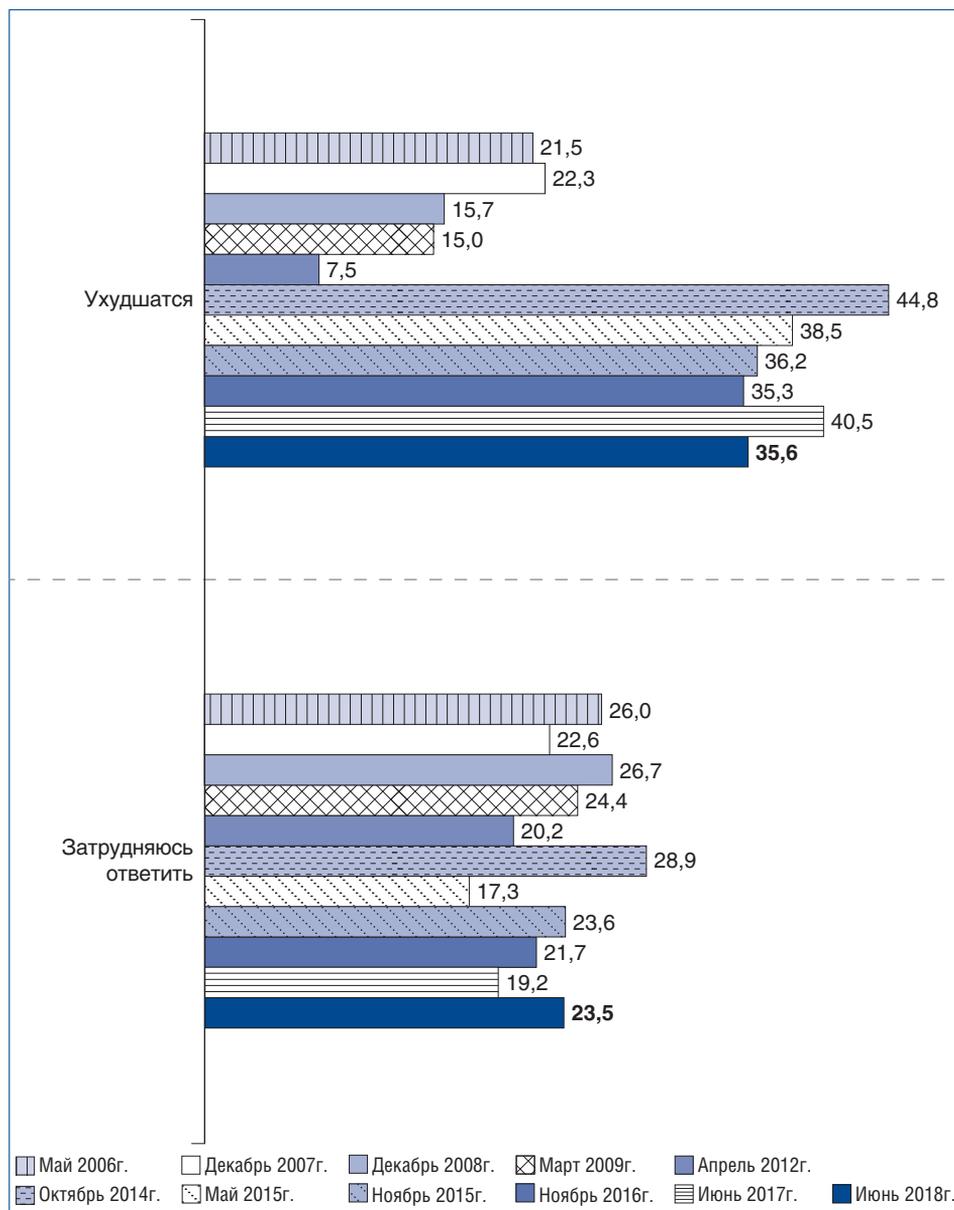
**Как бы Вы оценили перспективы развития отношений
Украины и России на ближайшие годы?**
% опрошенных



**Как бы Вы оценили перспективы развития отношений
Украины и России на ближайшие годы?**

% опрошенных

(продолжение)



Как бы Вы оценили перспективы развития отношений Украины и России на ближайшие годы?

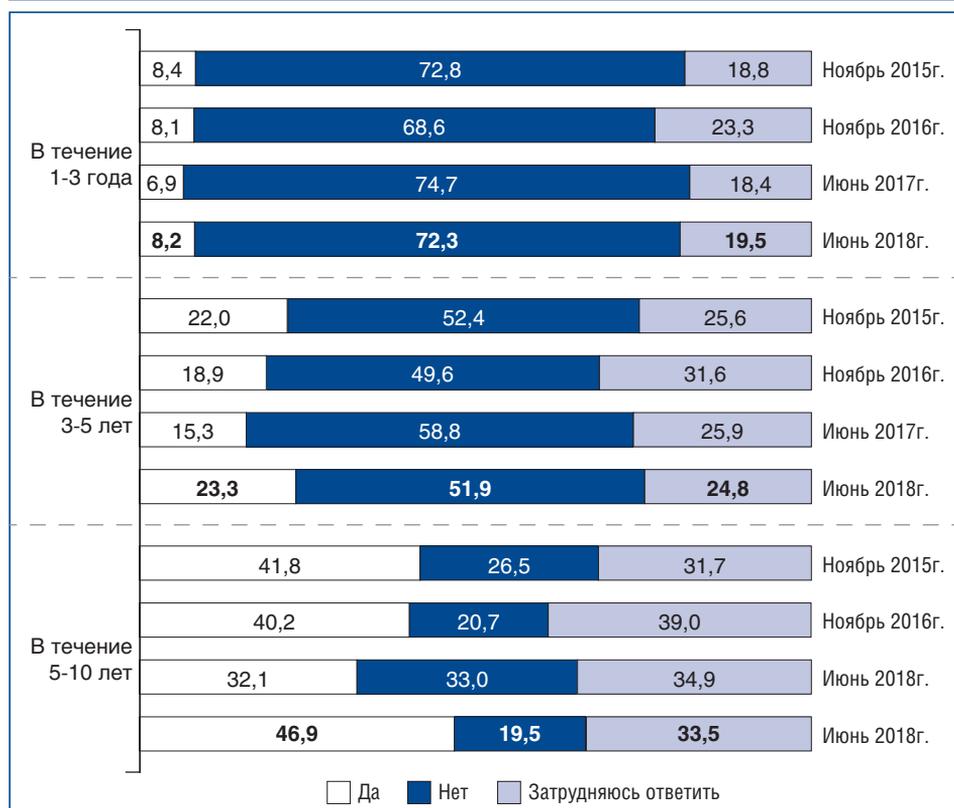
% опрошенных

(продолжение)

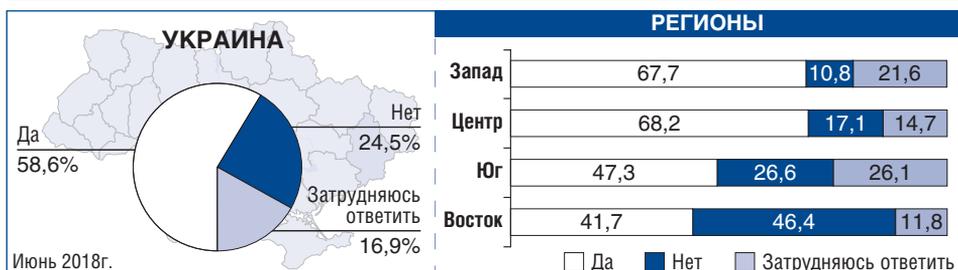
	РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)				
	Запад	Центр	Юг	Восток	
Отношения улучшатся	2,7	5,3	4,5	6,6	
Останутся без изменений	31,1	33,9	46,3	38,6	
Отношения ухудшатся	46,9	36,6	22,7	30,0	
Затрудняюсь ответить	19,2	24,3	26,4	24,8	
	ВОЗРАСТ (июнь 2018г.)				
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Отношения улучшатся	2,6	3,9	6,0	5,1	6,8
Останутся без изменений	38,5	33,3	34,8	34,2	37,8
Отношения ухудшатся	36,1	37,5	40,2	37,9	29,3
Затрудняюсь ответить	22,7	25,3	19,0	22,9	26,0

Могут ли произойти изменения к лучшему в политике России по отношению к Украине?

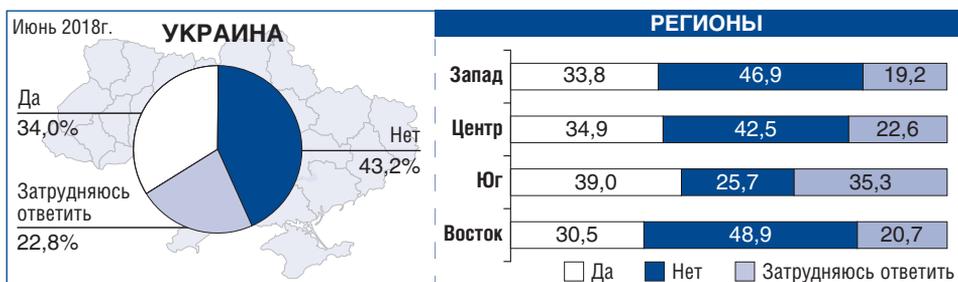
% опрошенных



Поддерживаете ли Вы введение миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории в Донецкой и Луганской областях?
% опрошенных



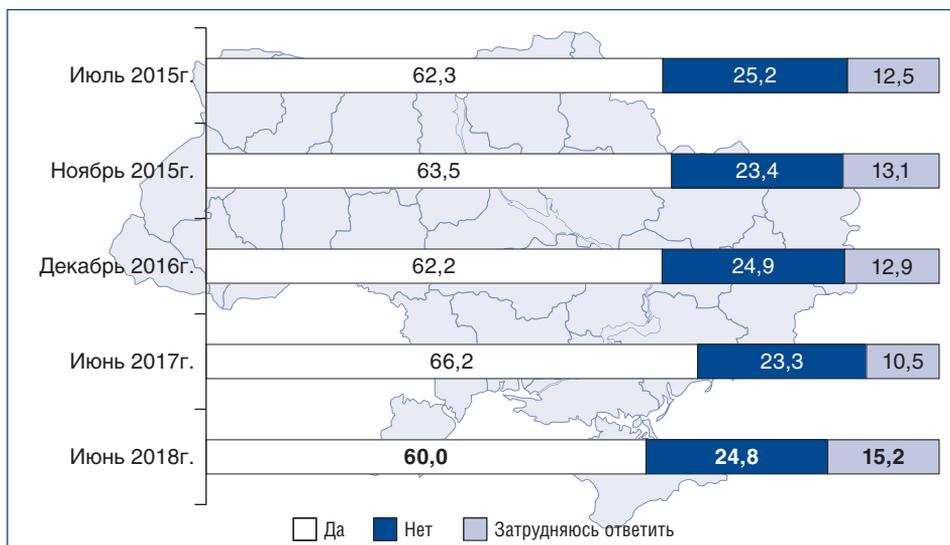
Следует ли согласовывать введение миротворческих сил ООН на Донбасс с “ДНР” и “ЛНР”?
% опрошенных



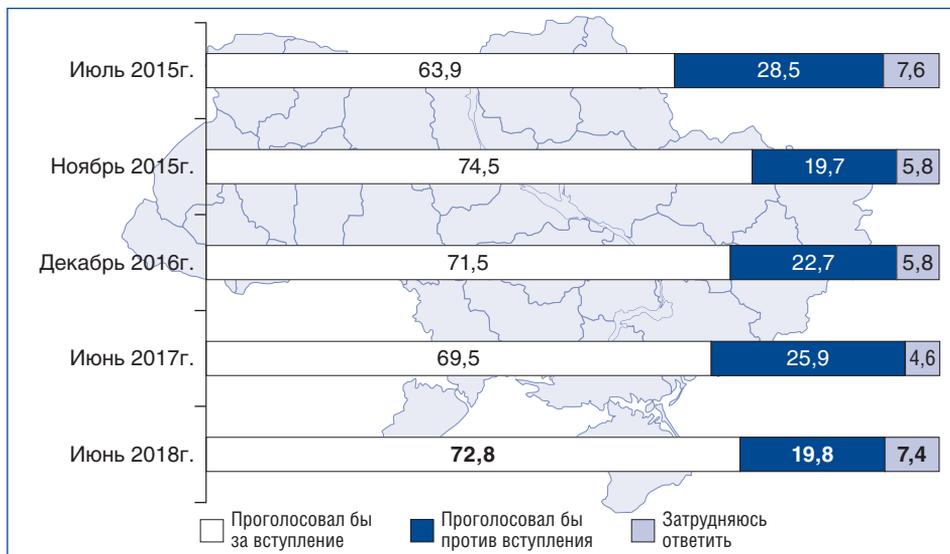
Как должны действовать миротворческие силы ООН на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях?
% опрошенных

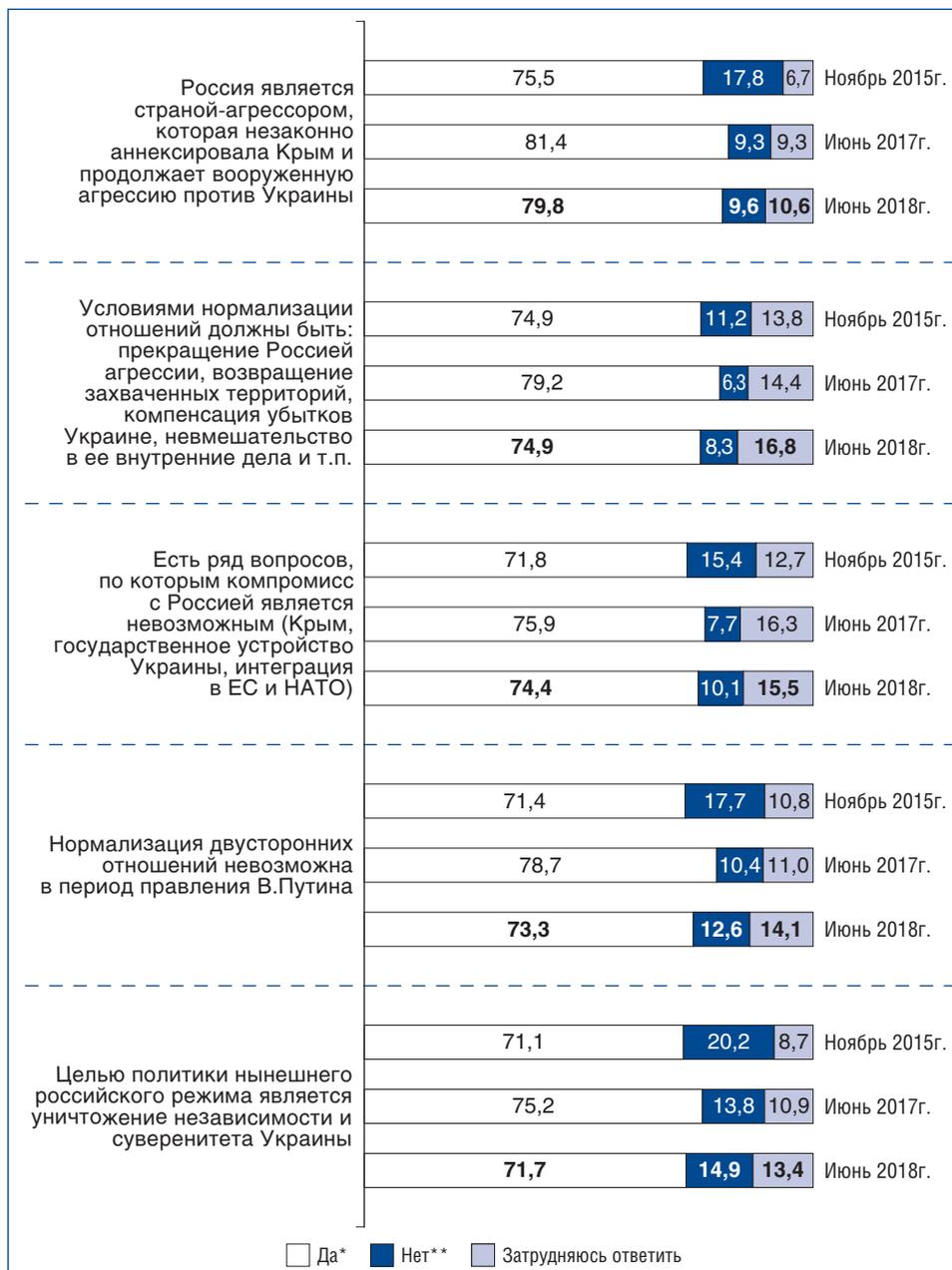


Если бы в ближайшее время состоялся референдум по вопросу вступления Украины в НАТО, приняли бы Вы участие в голосовании?
% опрошенных



Если бы Вы приняли участие в референдуме по вопросу вступления Украины в НАТО, то как бы Вы проголосовали?
% тех, кто принял бы участие в референдуме

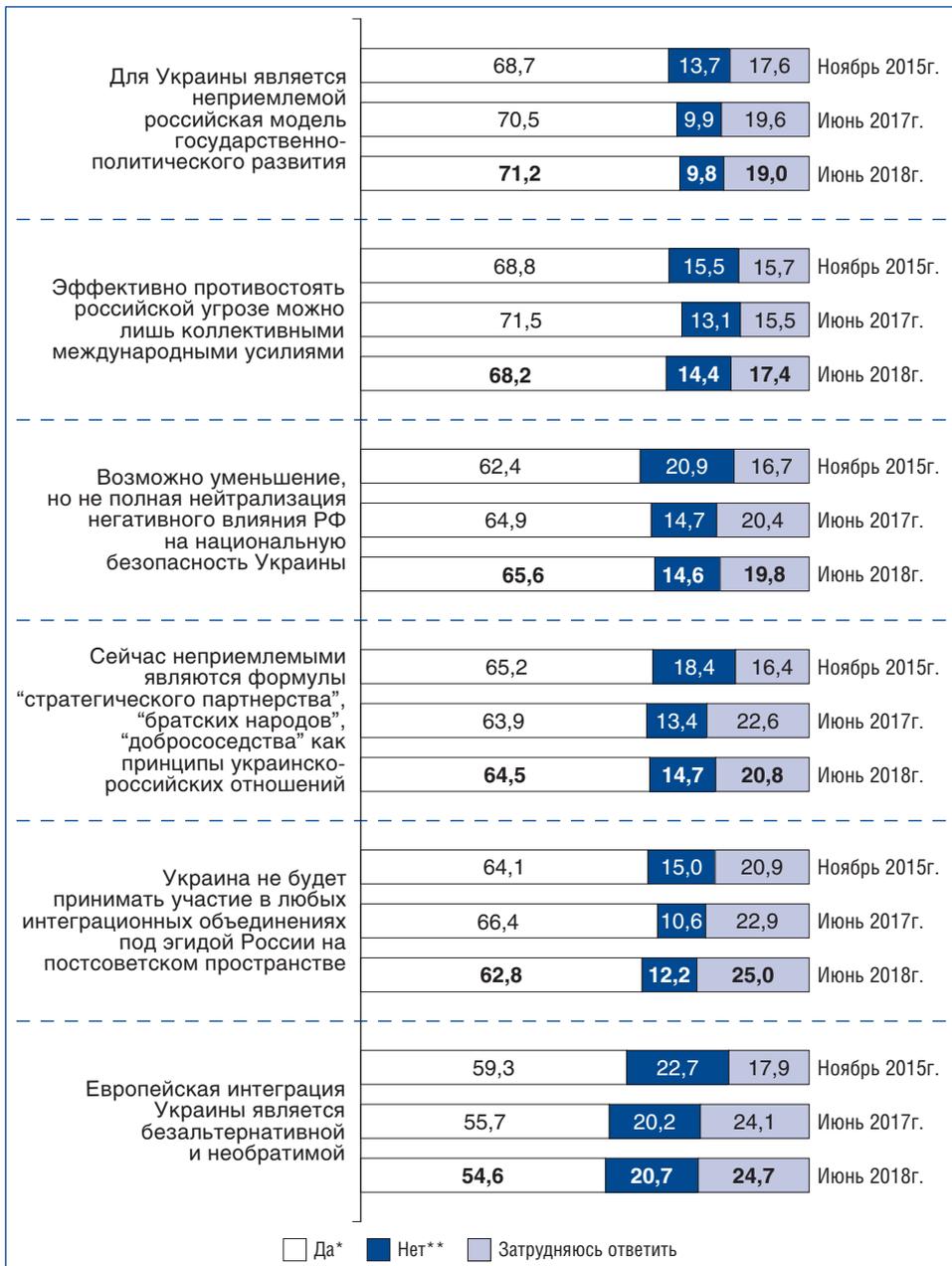


Согласны ли Вы со следующими утверждениями?
 % опрошенных


* Сумма вариантов ответа "да" и "скорее да".

** Сумма вариантов ответа "нет" и "скорее нет".

Согласны ли Вы со следующими утверждениями?
% опрошенных (продолжение)



* Сумма вариантов ответа “да” и “скорее да”.

** Сумма вариантов ответа “нет” и “скорее нет”.