

Повесть о трех легитимностях ПЕРЕМЕНЧИВАЯ ТОНАЛЬНОСТЬ ПРИ ПОСТОЯНСТВЕ СОДЕРЖАНИЯ УКРАИНСКОЙ ПОЛИТИКИ МОСКВЫ

Аналитическая записка № 431

ПОНАРС Евразия

Июнь 2016 года

Михаил Алексеев¹

Государственный университет Сан-Диего

Продолжающийся военный конфликт между Россией и Украиной – это яркое напоминание о том, что изменения политической тональности и военной тактики не обязательно коррелируют друг с другом либо свидетельствуют о существенной перемене во внешнеполитических целях государства. На самом деле, изменения тональности могут использоваться для маскировки преимущества проводимой политики. Систематический анализ официальных российских заявлений и информации о военном конфликте за последние два года указывает на отсутствие у Москвы планов признавать суверенитет Украины над Донбассом. Последовательно проводимая Кремлем политика в отношении Украины состоит в том, чтобы затягивать реальное разрешение конфликта до тех пор, пока Донбасс не получит политическую автономию на условиях Москвы, по сути превращая регион в государство-сателлит России.

Чем мягче риторика, тем интенсивнее обстрелы

Характеристизации со стороны Кремля политической ситуации в Украине лишь отчасти можно рассматривать как индикатор военной поддержки Россией своих клиентов - боевиков Донбасса. Когда конфликт начинался в 2014 году, жесткость политического тона Москвы четко коррелировала с ее военными акциями в Украине. Использование Кремлем враждебно агрессивных характеристик в отношении прозападного руководства Украины после Евромайдана (например, «яркие неонацисты») непосредственно предшествовало вторжению России в Крым, а также в Донецкую и Луганскую области (Донбасс). В августе 2014 года Владимир Путин [сравнил](#) усилия Украины по восстановлению контроля над занятой поддерживаемыми Москвой боевиками территорией Донбасса с осадой Ленинграда нацистами во время Второй мировой войны. В следующем месяце регулярные российские войска и их

¹ [Михаил Алексеев](#) - профессор политологии в Государственном университете Сан-Диего.

местные пособники и наемники, окружили и убили сотни украинских военнослужащих под Иловайском.

Однако, смягчение тона Кремля по отношению к Украине в конце 2014 года (к примеру, Путин прекратил проводить параллели между нацистами и украинцами) не привело к снижению насилия. Военная поддержка Донбасса Москвой продолжилась. Россия и подконтрольные ей силы выдавили украинские войска из международного аэропорта Донецка, уничтожили украинские войска под Дебальцево в начале 2015 года, захватили прибрежную территорию Азовского моря до Мариуполя, продолжили наносить регулярные смертоносные ракетные и артиллерийские обстрелы в Луганской области.

Атаки продолжают по сей день. Данные о жертвах недвусмысленно опровергают представление о том, что война между Россией и Украиной закончилась в начале 2015 года. ОБСЕ сообщает о сотнях еженедельных нарушений Минских соглашений о прекращении огня, которые, по большей части, совершаются поддерживаемыми Россией сепаратистами. Официальные данные ООН еще более показательны. Как показывает **график №1**, агентства ООН сообщают, что с апреля по декабрь 2014 года 4364 человека были убиты в российско-украинском конфликте. Однако, с тех пор, потери продолжили расти, достигнув 9371 человек на конец мая 2016 года. Большая часть смертей явилась следствием наступательных операций поддерживаемых Россией сепаратистов. Гибель примерно 4285 человек за период с февраля прошлого года по май этого года более чем в 4 раза превышает ежегодный уровень потерь, который исследователи международных отношений используют в качестве критерия, дающего основание классифицировать вооруженный конфликт как войну.

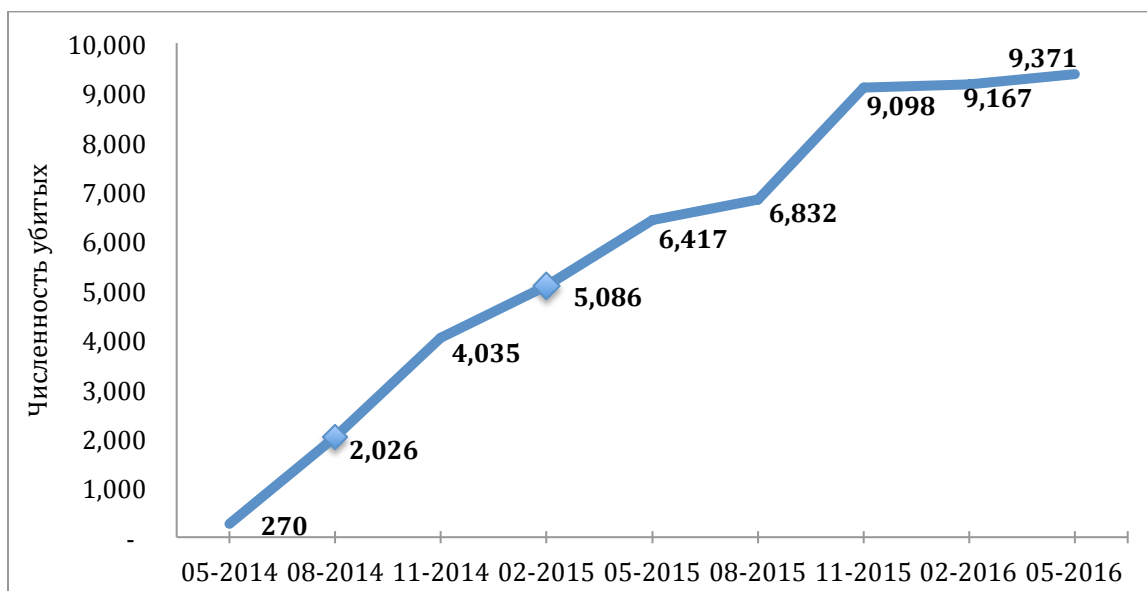
С марта нынешнего года существенного роста насилия не происходило, что, однако, не означает окончания войны. Это свидетельствует лишь о том, что поддерживаемые Кремлем военные операции стали проводиться с бóльшей осторожностью. Некоторую надежду подавал период с декабря 2015 по февраль 2016 года, когда общие потери возросли в наименьшей степени (69 смертей) по сравнению с потерями в любые другие 3 месяца. Однако, резкое нарастание военных операций, начатых с контролируемых сепаратистами территорий, имело результатом гибель еще 204 человек в период с февраля по март 2016 года.

Более того, смягчение риторики и агрессивности военной тактики не были тождественны бóльшему принятию суверенитета Украины или ее права выбирать свою собственную геополитическую ориентацию. Иными словами, даже снижение интенсивности военного конфликта не означает роста шансов на его разрешение.

Это становится очевидным при рассмотрении позиции Кремля по трем ключевым проблемам, касающимся легитимности: а) суверенитета Украины в унаследованных от СССР границах; б) руководства и политических институтов Украины после Евромайдана; и в) поддерживаемого Москвой сепаратистских лидеров на Донбассе.

График 1. Потери в российско-украинской войне в Донбассе (данные ООН)²

(Примечание: маркеры обозначают соглашения о прекращении огня Минск-1 и Минск-2.)



Путин: «Что такое Украина?»

Результаты поиска по новостям в Google и Lexis/Nexis с ключевыми словами «Путин» и «Украина» с 1 января 2000 года по 1 января 2016 года не дают прямого или косвенного указания на то, что Путин отказался от своего давнего мнения, согласно которому притязаниям Украины на статус независимого суверенного государства с признанными международным сообществом границами не хватает легитимности (если о такой легитимности можно говорить в принципе).

По утверждению российской газеты «Коммерсантъ», на закрытой сессии Совета Россия-НАТО в 2006 году Путин вспылил и, обращаясь к Бушу, сказал: «Ты же понимаешь, Джордж, что Украина — это даже не государство! Что такое Украина? Часть ее территорий — это Восточная Европа, а часть, и значительная, подарена нами!». «Коммерсантъ», который в то время был относительно независимым от

² **График 1. Источники** (Примечание: Первая из нижеприводимых дат соответствует дате в графике, вторая дата – времени публикации.)

05-2014: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27804611> (06/11/2014)

08-2014: <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/13/un-escalating-trend-violence-aid-convoy-death-toll> (08/13/2014)

11-2014: <http://www.rferl.org/content/un-says-4000-killed-in-ukraine/26669172.html> (11/01/2014)

02-2015: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49882> (01/23/2015)

05-2015: <http://www.ibtimes.com/ukraine-conflict-death-toll-surpasses-6400-amid-new-evidence-russian-military-1946761> (05/05/2015)

08-2015: <http://www.worldbulletin.net/news/162562/un-Donbas-death-toll-almost-7000> (07/29/2015)

11-2015: <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/09/ukraine-conflict-9000-dead-says-un> (12/09/2015)

02/2016: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf (03/03/2016)

Кремля, [интерпретировал высказывание Путина](#) как плохо завуалированную угрозу того, что если НАТО предоставит Украине путь к членству, тогда Россия может начать расчленение Украины.

Во время прямой линии по государственным телеканалам в апреле 2014 года Путин повторил эту точку зрения, [заявив](#), что вся восточная часть Украины является Новороссией, и что эти территории «были переданы в Украину в 20-е годы советским правительством. Зачем они это сделали, бог их знает.» В последнем публичном выступлении по этой теме, Путин увязал суверенитет Украины с ее геополитической ориентацией. В сентябре 2015 года, в своем интервью американской аналитической передаче «60 минут» на канале CBS, он [намекнул на то](#), что у Украины нет права на суверенитет в случае, если ее правительство решит покинуть сферу российского влияния. Путин [сказал](#): «Уважать суверенитет — это значит не допускать государственных переворотов, антиконституционных действий и незаконного смещения легитимных властей». Имелось в виду свержение в феврале 2014 года пророссийского руководства Виктора Януковича и приход к власти проевропейского и проратовского правительства. Путин никогда публично не дезавуировал и не корректировал эти высказывания.

Недопризнанность украинского руководства после Евромайдана

Несмотря на смягчение своей вербальной агрессии против Киева с начала 2015 года, Москва продолжила рассматривать украинское правительство как нелегитимное и враждебное России. Немаловажно, что признание избранных на свободных и конкурентных выборах президента, парламента и муниципальных администраций Украины, было заметно сдержанным или поверхностным, особенно по сравнению с теми формулировками, которыми Кремль характеризовал свергнутое правительство Януковича или руководство других государств с укоренившимся авторитаризмом. Дополнительный поиск по новостям Google с января 2015 по май 2016 не выдал результатов в поддержку противоположного.

Сначала Москва медлила, а затем темнила с поздравлениями Петру Порошенко по поводу его победы в президентских выборах в Украине в мае 2014 года. Через три дня после закрытия избирательных участков, когда результаты стали очевидны, Кремль [заявил](#), что ожидает окончательных результатов подсчета голосов. Когда в начале июня результаты голосования были объявлены, Москва [промолчала](#). Несколько дней спустя, президентская администрация РФ назвала Порошенко «президентом Украины», сообщая о телефонном звонке в ходе которого Порошенко [поздравил](#) Путина «с Днем России». Однако, хотя факт телефонного звонка был подтвержден, какое-либо доступное документальное свидетельство относительно того, когда, где и как Путин официально поздравил Порошенко с победой на президентских выборах, похоже, отсутствует.

Официальную реакцию Кремля на президентские выборы 2014 года в Украине [выразил](#) секретарь Совета Безопасности РФ Сергей Иванов: «Мы уважаем выбор украинского

народа». В то же время, контролируемые Кремлем СМИ продолжили обвинять Киев в массовых нарушениях на участках исключительно на основании сообщений с сепаратистских территорий. При этом, аналогичная упомянутой выше уважительная формулировка использовалась и для характеристики непредставительных и непроверяемых результатов выборов на удерживаемых сепаратистами территориях Донбасса.

Тем временем, в двух других случаях Путин быстро и однозначно поддержал неконкурентные и постановочные перевыборы двух долгое время пребывавших на своих постах постсоветских автократов – Нурсултана Назарбаева в Казахстане и Александра Лукашенко в Беларуси. Он заявил, что «итоги голосования подтверждают высокий авторитет, которым пользуется Нурсултан Назарбаев среди граждан Казахстана», а «убедительная победа Александра Лукашенко на выборах свидетельствует о высоком политическом авторитете и доверии со стороны населения». Кремль не выразил подобной поддержки ни одним из масштабных выборов в Украине (президентским, парламентским, местным) даже несмотря на то, что в отличие от Беларуси и Казахстана, украинские выборы были признаны международными наблюдателями свободными, конкурентными и хорошо организованными. Наконец, в нарушение традиции, Кремль не направил стандартные протокольные поздравления украинскому руководству по случаю Дня независимости Украины в 2014 и 2015 гг.

Донбасс: легитимизация клиентов-сепаратистов

Кремль твердо настаивает на том, что Донецкая и Луганская «народные республики» (ДНР и ЛНР) представляют волю большинства местного населения и достойны высокой степени автономии, включая автономию внешнеполитическую. Данные образования требуют такую автономию несмотря на то, что их территории представляют собой истерзанные полевыми командирами анклав, организованные и защищаемые Россией, которые покинули уже порядка двух миллионов человек. Позиция Кремля по поводу ДНР и ЛНР в особенности свидетельствует о его антизападной геополитической позиции: в частности, сами названия ДНР и ЛНР до боли напоминают о том как Москва официально называла подконтрольные ей коммунистические диктатуры в Восточной Европе как «народные демократии».

В мае 2014 года ДНР и ЛНР провели референдумы о «государственной независимости». Даже хотя референдумы были поспешными, бессистемными и нерепрезентативными, Москва «с уважением» отнеслась к этим событиям как к «волеизъявлению населения». Два месяца спустя российские военные и подконтрольные им местные вооруженные силы одержали победу над украинскими пограничниками и оккупировали несколько сотен километров международно признанной границы между Россией и Украиной. Затем Кремль направил Владимира Антюфеева осуществлять фактическое руководство сепаратистскими образованиями. Антюфеев – опытный российский представитель, который провел четверть века, успешно институционализируя мини-государства-сателлиты РФ - Приднестровье, Абхазию и Южную Осетию. Военная помощь РФ также возросла, позволив

вооруженным силам ДНР и ЛНР начать контрнаступление и нанести тяжелые потери украинским вооруженным силам, пытавшимся вернуть оккупированные сепаратистами территории.

Москва легитимизировала прошедшие затем неконкурентные и непредставительные выборы в сепаратистских образованиях. В ноябре 2015 года влиятельный советник Путина Владислав Сурков в качестве представителя администрации президента РФ [поздравил](#) лидера ДНР Александра Захарченко с годовщиной его «избрания» - жест вежливости, которого не был удостоен Петр Порошенко.

Настойчивость Москвы по вопросу легитимности ЛНР/ДНР была краеугольным камнем ее позиции на международных переговорах по разрешению конфликта. Особенно важен тот факт, что Москва использует конфликт для фактического удержания суверенитета Украины в заложниках. Москва оказывает давление на Киев, добиваясь предоставления Донбассу де-факто государственного суверенитета - статуса который легитимизирует номинальное нахождение образований в составе Украины, но, по сути, ставит их под контроль Москвы.

Москва, чаще всего, хранила молчание относительно большинства 12 пунктов Минских соглашений, делая главный упор практически исключительно на те вопросы, которые имели отношение к политической автономии ДНР/ЛНР (пункты 4, 5 и 11 в Комплексе мер). На пресс-конференции в ноябре 2015 года Путин непреклонно настаивал на предоставлении сепаратистским режимам ДНР и ЛНР формальной легитимности посредством внесения таких изменений в украинское законодательство, которые фактически давали бы им право вето в вопросах внутренней и внешней политики Украины. Пока этого не произойдет, Россия [не позволит](#) Украине контролировать ее международную границу. Путин повторил эту позицию в своем январском [интервью](#) 2016 года журналу «Бильд», в котором он обвинил украинское руководство в откладывании конституционных реформ, которые бы удовлетворяли требованиям легитимизации сепаратистов ДНР и ЛНР.

Те же аргументы были озвучены российским МИД. Симптоматично, что в октябре 2015 года министр иностранных дел С. Лавров выделил только три меры из предусмотренных Минскими соглашениями мероприятий по урегулированию конфликта: амнистия для ополченцев из рядов ДНР/ЛНР, особый статус (автономия) для ДНР/ЛНР и конституционная реформа в Украине.

Выводы

Американскому и европейским правительствам необходимо признать, что пока Кремль не изменит свою позицию о природе легитимности украинского государства, его руководства и сепаратистских образований, ожидать дипломатического урегулирования конфликта на Донбассе, по меньшей мере, наивно. Риторика Кремля указывает на то, что международные переговоры об урегулировании конфликта на Донбассе являются частью более широкой стратегии Кремля по блокированию украинской интеграции в структуры ЕС и НАТО посредством укрепления и интернационализации легитимности

ДНР и ЛНР. Любые разногласия относительно их автономии предоставляют Кремлю возможность откладывать урегулирование на неопределенный срок и удерживать украинский суверенитет в заложниках кремлевских геополитических амбиций. Подписание Россией международных соглашений об урегулировании этого конфликта не является симптомом сдержанности в использовании военной силы/военного давления или любого другого изменения в политике.

Что западные политики могут предпринять для повышения эффективности своих дипломатических усилий? Во-первых, учитывая жесткость линии Кремля, позиция Запада по любому обсуждающемуся на международном уровне соглашению будет значительно усилена в том случае, если США (единственный актер, чья военная мощь превышает российскую) вновь подключится к процессу. Москва не изменит свои убеждений, но она может изменить свою стратегию при возрастании неопределенности в отношении возможных военных рисков и издержек. Это означает постепенный переход от минского формата к четырехстороннему формату США-ЕС-Украина-Россия.

Во-вторых, западным политикам стоит задуматься о пересмотре своей переговорной стратегии балансирования между политическим и военным сферами. Попытка обменять восстановление Украиной контроля над своими границами на автономию Донбасса является путем, ведущим в тупик и к затягиванию вооруженного конфликта. Вместо этого Запад мог бы настаивать на том, чтобы поиск компромиссов по тематически симметричным вопросам. Вывод войск и прекращение насилия должны рассматриваться в первую очередь и отдельно; если украинским войскам не дают возможности восстановить контроль по всей длине ее признанной международным сообществом восточной границы, то нужны новые санкции против России. Политические компромиссы должны обсуждаться отдельно. Украинское правительство могло бы быть более восприимчивой в отношении автономии Донбасса, если Москва публично признает легитимность как государственного суверенитета Украины, так и ее руководства, избранного после Евромайдана.