

Отравленный кубок МИНСКИЕ ДОГОВОРЕННОСТИ ПОДСПУДНО ДЕСТАБИЛИЗИРУЮТ УКРАИНУ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 456
Февраль 2017 г.

Михаил Алексеев
Государственный университет Сан-Диего

Подписанные феврале 2015 г. договорённости о прекращении огня на Донбассе, известные как Минск-2, усилили положения о предоставлении особого статуса или частичного суверенитета самопровозглашенным "народным республикам" в Донецке и Луганске (ДНР и ЛНР). При этом договорённости Минск-2 были подписаны в то самое время, когда регулярные и нерегулярные российские войска, а также их местные наемники и ополченцы воспользовались следованием Киева договорёностям Минск-1 (подписанными в сентябре 2014-го года) для того, чтобы окружить и жестоко атаковать украинские войска в районе Дебальцево.

Согласно Минск-2, Украина должна изменить свою конституцию, чтобы позволить провести территориальную децентрализацию власти. Именно это требования подрывает возможности мира и стабильности в Украине следующим образом:

1. Оно содержит в себе по умолчанию неверный и подрывной постулат о том, что непредоставление особого статуса ДНР и ЛНР изначально было якобы одной из главных причин войны на Донбассе. Тем самым это положение затуманивает решающую роль в этой войне гибридного военного и политического вторжения России.
2. Перспективы децентрализации представляются все менее реальными ввиду продолжающейся суверенизации территорий под контролем ДНР и ЛНР, стремления последних присоединиться к России, а также продолжающейся их руководством демонизации правительства Украины.
3. Претворение в жизнь требуемой Минском децентрализации угрожает социальной и политической стабильности в Украине и потенциально может несколько ослабить её прозападную геополитическую ориентацию.

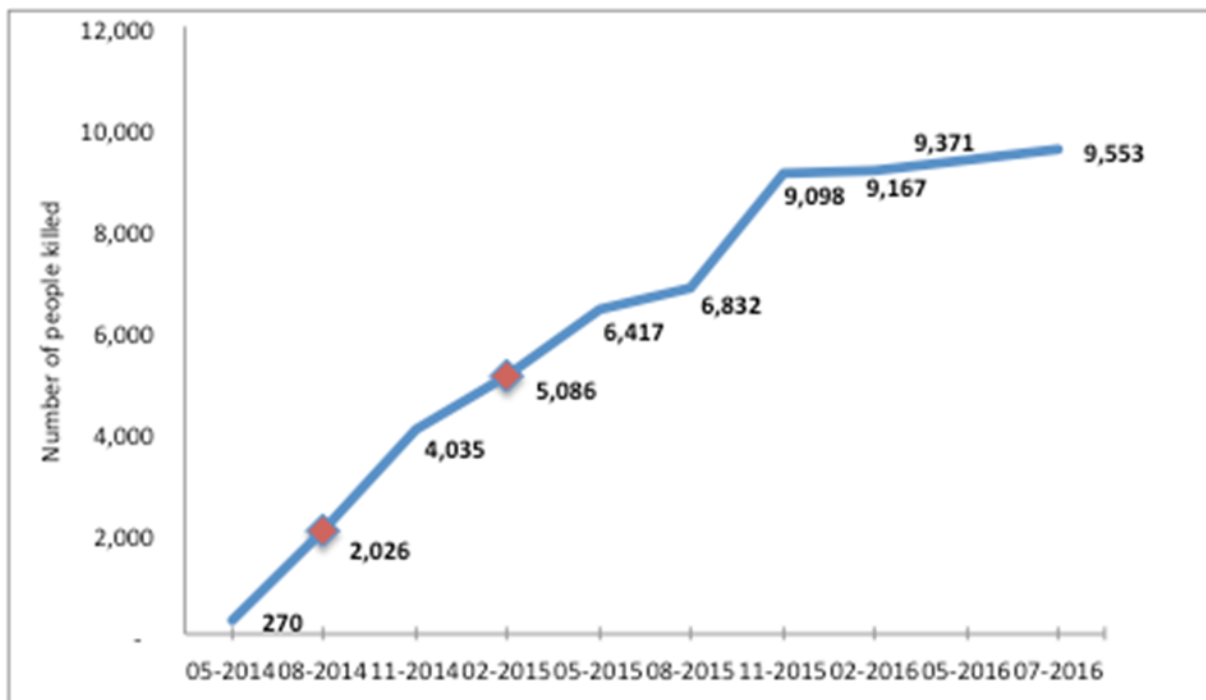
Поезда, конвои и человеческие жертвы

По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, жертвами войны на Донбассе с середины апреля 2014 года по 31 июля 2016 года стали 31 690

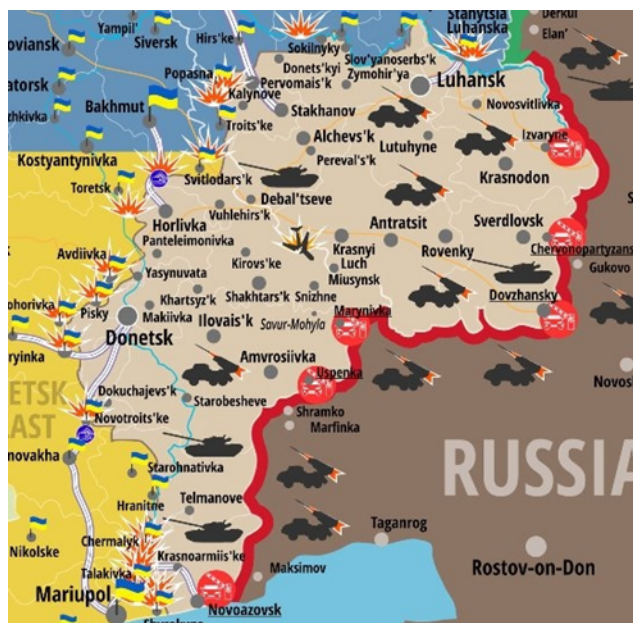
человек, в том числе 9 553 человека погибли. Это означает, что число погибших почти удвоилось (возросло на 4500) со времени подписания Минска-2 в феврале 2015 г. до конца лета 2016 г. Несмотря на то, что с ноября 2015 г. по февраль 2016 г. рост числа погибших сократился (69 человек были убиты за тот период) – с февраля 2016 г. потери убитыми составили 204 человека к концу мая 2016 года и еще 182 человека к концу июля 2016 г. (см. График 1).

График 1. Число убитых в войне на Донбассе (данные ООН).

Красными ромбиками отмечены подписание договоров Минск-1 и Минск-2



Война продолжается и число убитых и раненых продолжает расти. Правительство Украины сообщает ежедневно о десятках нападений на свои силы и жертвах среди своих военных вдоль линии прекращения огня, а ОБСЕ сообщает о десятках нарушений прекращения огня, главным образом без указания, кто инициировал применение силы. Подробные отчеты Андрию Крамера из «Нью-Йорк таймс» из окопов с линии фронта возле Авдеевки, к северу от Донецка, наглядно демонстрируют преобладающую картину военных действий. Большинство атак инициируется со стороны ДНР/ЛНР после наступления темноты, когда



наблюдатели ОБСЕ прекращают патрулирование района. По мере усиления бомбардировок их позиций из тяжелого автоматического оружия и артиллерии, украинские войска отвечают тем же. Характерно, как [отметил](#) Крамер, что именно российские, а не украинские военные настояли на том, чтобы наблюдатели ОБСЕ в зоне боевых действий не могли использовать бинокли.

Средства для продолжения своих атак ДНР и ЛНР получают из России через часть своей границы с Украиной, которую Украина не контролирует с лета 2014 г. Большинство грузов прибывает по железной дороге, часто на открытых платформах. Не только международные СМИ сообщили об этих поставках, но лидеры сепаратистов широко их признали. Эти средства и техника не остаются без дела. Всплеск количества нападений на позиции украинских войск в конце июля 2016 года произошел именно после того, как министерство обороны Украины [сообщило](#) о прибытии 19 июля 2016 года тридцати грузовых платформ с танками и самоходной артиллерией, вагонов с военнослужащими и горюче-смазочных материалов на железнодорожную станцию Донецк-2; а также десяти танков и 500 тонн дизельного топлива на станцию в Харцызске, плюс шести танков с 300 тоннами дизельного топлива, двух самоходных артиллерийских установок, трех реактивных систем залпового огня «Град» калибра 122-мм и двух БТРов. (Источник карты: [Meridianbo.](#))

Этому всплеску военной активности на Донбассе также предшествовало прибытие очередного грузового авто-конвоя из России, который доставил примерно 750 метрических тонн непроверенных грузов. Это был уже 54-й подобный конвой с августа 2014-го года. Такие конвои состоят из как правило 100 – 200 перекрашенных в белый цвет российских военных грузовых КамАЗов. Правительство Украины не может проверить содержимое их грузов. Не первые, ни вторые минские договорённости не смогли остановить данные поставки и их военные последствия.

В Россию с пропагандой

Систематический обзор содержания официальных вебсайтов ДНР и ЛНР не выявил индикаторов намерения их руководства предпринять конструктивные шаги в сторону Киева и попытаться договориться о реинтеграции этих образований в состав Украины. Напротив, Украина на этих вебсайтах систематически изображается как исчадь зла. Показателем этого является страница вебсайта ДНР (справа), иллюстрированная фотографиями детей под заголовком “Украина нас убивает.” В центре страницы – карта ДНР в границах всей Донецкой области Украины – т.е., прямое определение территориальной идентичности, оспаривающее разграничения по минским договоренностям.

Вебсайты ДНР и ЛНР своим содержанием прямо и косвенно утверждают свой суверенитет, в частности ежедневными публикациями, которые легитимизируют их в качестве единственных институтов, способных обеспечить безопасность и предоставлять социальные услуги населению. При этом вебсайты широко тиражируют государственную символику сепаратистских образований (флаги, гербы, и гимны). Слова гимна ДНР свидетельствуют о том, что суверенизация рассматривается как шаг в сторону присоединения к России, а не возвращения в Украину. В официальном гимне ДНР выступает как “Донецкая Русь... святая народная наша Держава,» но не как, например, «Донецк – новая Украина,» или даже «Донецк – другая Украина» и т.п.

Слово «Украина» не упоминается. В таком же ключе, гимн ЛНР провозглашает: «И осязится сила народа в наш единый и крепкий союз. Будет братство в нем, честь и свобода, и Соборная, славная Русь!»

Вебсайты ДНР и ЛНР не имеют страниц на украинском языке. Надо отметить, что ни Минск-1, ни Минск-2 не обязывают руководство ДНР и ЛНР предпринимать конкретные шаги по интеграции в Украину, хотя при этом Киеву вменяется в обязанность реформировать конституцию и проводить децентрализацию. Этот очевидно несимметричный подход несправедлив и неконструктивен.

В Украину – с подогреванием напряженности

Помимо того, что минские договоренности по существу несправедливы и дают возможность России маскировать решающую роль своего военного вторжения в войне на Донбассе, асимметрия содержащихся в них обязательств в пользу децентрализации, а не интеграции территорий несут с собой риски дестабилизации для общества и политики Украины.

Недавние опросы общественного мнения свидетельствует о том, что положения минских договоренностей могут быть своего рода отравленной чашей. На три основные риска следует обратить внимание. Это главным образом риски, связанные с усилением политических расколов по языковому и региональному принципам и с фрагментацией коалиции Европейски ориентированных политических партий. Данные получены в результате общенациональных опросов Института социологии Национальной Академии Наук Украины. Опросы основаны на многоступенчатой случайной выборке из 1800 респондентов старше 18 лет из всех областей Украины, за исключением территорий под контролем ДНР и ЛНР и Крыма. Случайная погрешность данной выборки составляет менее 2,5%.

Региональные различия

После заключения Минска-2, опросы Института социологии в июле 2015 и июле 2016 гг. включали два вопроса о предпочтениях респондентов по поводу политики Киева в отношении ДНР и ЛНР. Региональные различия в этих предпочтениях – хотя они и были заметны в 2015 г. – значительно усилились в 2016 г.

- Степень поддержки продолжения военных действий для возвращения оккупированных ДНР и ЛНР территорий осталась примерно на том же уровне в западной, южной и центральной Украине (в пределах случайных погрешностей выборок), но резко снизилась в восточных областях (с 16,4% до 9,5% респондентов, согласившихся ответить на этот вопрос) и на Донбассе (с 22,2% до 1,2%) (см. Таблицу 1). По данным опроса 2015 г., вероятность того, что средний житель западной Украины поддерживал военные действия для возврата территорий была на 50% выше, чем вероятность такой поддержки средним жителем Донбаса. По данным 2016 г., эта разница подскочила до 3000% (т.е., превышение в 30 раз).
- Степень поддержки предоставления ДНР и ЛНР “частичного суверенитета” и проведения переговоров об их “особом статусе” в составе Украины осталась неизменной в западной, южной и центральной Украине, но существенно возросла в восточных областях (с 29,6% до 45,2%) и на Донбассе (с 40,7% до

73,3%). Даже учитывая то, что примерно 30% респондентов отказались ответить на данный вопрос, маловероятно, то изменения такого масштаба в данных опроса получены случайно или в результате проблем с выборкой. В 2015 г., вероятность того, что средний житель западной Украины поддерживал частичный суверенитет ДНР/ЛНР была в четыре раза ниже, чем вероятность такой поддержки средним жителем восточной Украины и более, чем в пять раз ниже, чем средним жителем контролируемых Киевом территорий Донбасса. В 2016 г. эти различия усилились до, соответственно, пяти и девяти раз (см. Таблицу 1).

- Опросы также показали, что если бы в Украине состоялся референдум о предоставлении автономии ДНР/ЛНР то, по сравнению с 2015 г., в 2016 г. за автономию проголосовало бы вдвое меньше жителей западной Украины и 20% меньше жителей центральной Украины, но на 20% больше жителей на Донбассе (см. Таблицу 2). Другими словами, разрыв между жителями запада и Донбасса по этому вопросу увеличился почти вдвое (с 30% до 55%).

Таблица 1. Ответы на вопрос: “Какой из сценариев разрешения конфликта на востоке Украины был бы для Вас наиболее приемлем?” (Число ответивших на вопрос респондентов: 1333 в 2015 г., 1236 в 2016 г.).

Q: Which scenario of conflict resolution in East Ukraine is acceptable to you? (N=1,333 in 2015; N = 1,236 in 2016)

		WEST	CENTER	SOUTH	EAST	DONBAS	N Answer
<i>Continue military action until all these territories are regained</i>	2015	38,6%	25,3%	13,9%	16,4%	22,2%	330
	2016	35,6%	22,8%	15,0%	9,5%	1,2%	250
<i>Recognize the right of DNR/LNR for partial independence, conduct talks on their special status</i>	2015	6,8%	25,9%	44,4%	29,6%	40,7%	339
	2016	8,7%	27,3%	45,9%	45,2%	73,3%	402




	No significant change	
	Significant decrease	N Answer = respondents who picked that response option % = out of N Answer
	Significant increase	

Таблица 2. Ответы на вопрос: “Если бы в Украине состоялся референдум о статусе самопровозглашенных территорий, какую позицию Вы бы поддержали?” (Число ответивших на вопрос респондентов: 1391 в 2015 г., 1296 в 2016 г.).

Q: If Ukraine held a referendum on the status of self-proclaimed territories, which position would you support? (N=1,391 in 2015, N=1,296 in 2016)

		WEST	CENTER	SOUTH	EAST	DONBAS	N Answer
<i>Grant these territories autonomy within Ukraine</i>	2015	22,3%	38,6%	53,8%	43,3%	52,5%	541
	2016	9,6%	31,5%	49,6%	44,3%	64,4%	448

Примечание к таблицам 1 и 2: WEST (Запад): Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровненская, Тернопольская, Черновецкая области, N=375 респондентов (2015 г.); N=377 (2016 г.). CENTER (Центр): Винницкая, Житомирская, Киевская, Кировоградская, Полтавская, Сумская, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская области, г. Киев. N=661 (2015 г.); N=660 (2016 г.). SOUTH (Юг): Николаевская, Одесская, Херсонская области. N=193 (2015 г.); N=193 (2016 г.). EAST (Восток): Днепропетровская, Запорожская, Харьковская. N=407 (2015 г.); N=406 (2016 г.). DONBAS (Донбасс): Донецкая, Луганская области (под контролем правительства Украины). N=166 (2015 г.); N=166 (2016 г.).

Вопрос идентичности

Различия в ответах на те же самые вопросы о статусе ДНР/ЛНР и методах решения конфликта на востоке Украины также усилились между украино- и русскоязычными респондентами. Показателем языковых предпочтений был язык заполнения анкеты (респондентам давалась возможность выбора).

- Среди заполнивших анкету на русском, поддержка предоставления ДНР/ЛНР “особого статуса” в Украине выросла с 31% в 2015 г. до 44% в 2016 г. Среди заполнивших анкету на украинском, уровень поддержки “особого статуса” практически не изменился—19% в 2015 г. и 18% в 2016 г. Разрыв между этими группами увеличился в более, чем два раза, с 12% до 26% процентов.
- Если бы состоялся референдум во время опроса, то среди украиноязычных респондентов число проголосовавших бы за автономию ДНР/ЛНР упало бы с 34% в 2015 г. до 20% в 2016 г., но осталось бы неизменным среди русскоязычных респондентов (примерно 45%). Разрыв между этими группами увеличился с 9% до 25%.
- Следует отметить что языковые различия не обязательно дублируют региональные различия (см. Таблицу 1). Уровень поддержки военных действий для возвращения территорий Донбасса существенно не изменился среди как украино- так и русскоязычных респондентов – составив 31% против 19% в 2015 г, и 27% против 15% в 2016 г.

Статистический анализ опросных данных с использованием логистической регрессии показал, что на индивидуальном уровне региональные и языковые различия независимо друг от друга оказывали влияние на поддержку респондентами особого статуса или автономии ДНР/ЛНР. Другими словами, языковые различия существенно влияли на ответ независимо от того, жил ли респондент в регионе, где большинство говорит по-украински или по-русски.

Подрыв политического центра

В сентябре 2015 г. массовые протесты перед Верховной Радой Украины привели к гибели трех человек, и многие люди получили травмы или ранения. Этот протестный взрыв произошел в ответ на принятие Радой в первом чтении закона о децентрализации – частично отвечая на стремление политических лидеров Украины выполнить положения договоренностей Минск-2. Таким образом, Минск уже продемонстрировал свой дестабилизационный потенциал, но этот потенциал даже глубже, чем могло показаться, и имеет серьезные замедленные эффекты.

Парламентские политические системы, подобные той, что в Украине, по своему дизайну склонны к фрагментации политических сил и часто выглядят, как кипящий котел хаотично сталкивающихся амбиций. Усилия президента Петро Порошенко принять законы о децентрализации (которые включают закон об особом статусе для территорий ДНР и ЛНР) вряд ли способствовали ослаблению этих тенденций. Более того, эти меры усилили тенденцию к расколу внутри коалиции партий Евромайдана, поставив в значительной степени их популярность в зависимость от их поддержки или оппозиции данным законам.

Таблица 3 иллюстрирует эту опасность. Согласно опросу 2016 г., партии коалиции Евромайдана, которые в общей сложности осенью 2016 г. имели примерно 60% голосов в Верховной Раде, но при этом голосовали за закон о децентрализации (Блок Петро Порошенко, Возрождение, и Национальный фронт), в целом утратили поддержку потенциальных избитателей. В то же время, три партии также про-Европейской ориентации, которые голосовали против закона о децентрализации (Отечество, Самопомощь и Радикальная партия) обрели более сильную поддержку. Если бы выборы в Раду состоялись в июле 2016 г., то за партию Отечество Юлии Тимошенко проголосовали бы 13,2% участников опроса. Три партии-оппонента закону о децентрализации набрали бы в общей сложности около 30% голосов. Три партии, поддержавших децентрализацию, набрали бы лишь 7% голосов.

Таблица 3. Процесс принятия законов о децентрализации подрывает коалицию про-западного большинства

	2015 Law (Yes)%*	2016 Rada%**	2016 Poll%***
Bat'kivshchyna [Fatherland] (Tymoshenko)	0	4.5	13.2
Petro Poroshenko Bloc (Lutsenko)	81	34	5.4
Revival (Bondar)	50	5.5	0.9
National Front (Yatsenyuk)	85	19.2	0.7
Opposition Bloc (Boyko)	88	10.2	11.6
Samopomich [Self Reliance] (Sadovyi)	19	6.2	8.2
Radical Party of Oleg Lyashko	0	5.0	8.1

*Примечание: * Процент депутатов от данной партии, которые проголосовали за закон о децентрализации в августе 2015 г. **Доля голосов в Верховной Раде. ***Респонденты, которые проголосовали бы за данную партию, если бы выборы состоялись в июле 2016 г.*

Заключения и последствия

Если намерением Москвы является использование минских договоренностей для усиления децентрализации Украины, для маскировки своего военного вторжения в Украину, для отвлечения внимания от аннексии Россией Крыма, и для дестабилизации Украины, то можно сказать, что эти договоренности имеют достаточный успех. Если же целью договоренностей является прекращение боевых действий, уносящих жизни людей, и реинтеграция всего Донбасса в состав Украины, то до успеха еще далеко. Хотя по всей вероятности минские соглашения ограничили военное вторжение России в Украину за пределы Донбаса и Крыма, содержащиеся в них положения о децентрализации Украины постепенно подрывают фундамент этих ограничений.

Что могут сделать в этом плане США и ЕС? Прежде всего, согласно данного анализа, пересмотр санкций в отношении России не может быть поставлен в зависимость от выполнения Украиной требований конституционных реформ согласно мандатам Минка-2. Более того, учитывая продолжающуюся военную поддержку Москвой ДНР и ЛНР, продолжающиеся регулярные нападения сил ДНР и ЛНР на позиции украинских войск вдоль линии разграничения, и отсутствие шагов руководства ДНР и ЛНР в сторону интеграции в составе Украины, логичнее рассмотреть вопрос об усилении санкции.

Главными критериями оценки следует сделать продолжение военной помощи и присутствия России и реальное возвращение контроля за границей правительству Украины. В конце концов, ситуация такова, что Москва может обеспечить мир на Донбассе достаточно быстро -- если только президент Владимир Путин отзовет российских военных и публично заявит о прекращении военной и экономической поддержки ДНР и ЛНР. При отсутствии таких шагов, соблюдение перемирия по Минску-2 и его эффективный мониторинг возможны лишь при более активном включении в эти процессы Соединенных Штатов, хотя бы только потому, что лишь США обладают превосходящей Россию военной мощью в глобальном измерении.

Чтобы остановить уносящий жизни военный конфликт и дестабилизацию Украины необходима глубокая реформа минских соглашений или их замена другой системой договоренностей. Одним из путей такой реформы мог бы быть передел Минска-2 на два Минска, т.е., его раздел согласно двум основополагающим компонентам: военному и политическому. Другим путем могла бы быть полная отмена минских договоренностей и пересмотр роли России в этом процессе. США и ЕС необходим новый подход к обеспечению эффективной коллективной безопасности для сдерживания агрессивных действий России в отношении Украины (и, возможно, в других регионах).

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org