

## Есть ли выход из тупика, в который зашли Минские соглашения?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 474  
Май 2017 г.

Александр Сушко<sup>1</sup>  
*Институт Евроатлантического сотрудничества, Киев*

Несмотря на несколько лет переговоров, шедших в рамках Минских соглашений, сближения между Россией и Украиной по «особому статусу» Донбасса не достигнуто. На самом деле ситуация постоянно ухудшалась. И Минск-1 (сентябрь 2014), и Минск-2 (февраль 2015) требовали немедленного прекращения огня, но приносящие жертвы перестрелки не останавливаются и конфликт периодически обостряется. Значительные эскалации имели место летом 2016 и затем в конце января 2017 года. Представляется очевидным, что Минские договоренности в своей полноте нереализуемы. Как [сформулировал](#) «Экономист» в сентябре 2016 года, «соглашение пронизано неточным языком, а последовательность множества шагов чрезвычайно запутана». Всем сторонам нужно вернуться к основам: обеспечить реальное прекращение огня, после чего приступить к созданию хотя бы минимально необходимого для дальнейших шагов доверия.

### **Ситуация на месте событий**

Российское вооружение и боеприпасы продолжают поступать на неконтролируемую Украиной часть Донбасса. Со времени Евромайдана Россия дислоцировала вдоль украинской границы множество дивизий, бригад и полков. Институт по изучению войны [утверждал](#) в августе 2016 года: «Текущее расположение военных сил России позволяет ей угрожать или проводить военные операции на территории Украины по

---

<sup>1</sup> Александр Сушко ([Oleksandr Sushko](#)) – научный директор Института Евроатлантического сотрудничества, Киев, Украина.

различным направлениям, что увеличивает уязвимость Украины по отношению к России и поддерживаемым Россией сепаратистским силам».

Российские официальные лица заявляют, что милитаризация российской границы с Украиной – это ответ на действия НАТО. Однако многие в этом сомневаются, учитывая, что НАТО проявляло активность в основном вдали – в Польше и странах Балтии. Прошлым летом Россия создала большую военную базу в Белгороде, в 40 километрах севернее украинской границы у Харькова, в районе, который не знал войны. Вблизи границы были дислоцированы современные системы противовоздушной обороны С-400. В контексте Минских соглашений эти действия служат скорее эскалации конфликта, чем установлению мира.

Прошлым летом Кремль возобновил активные обвинения о подготовке Украиной крупного наступления и убийстве мирных жителей в Донбассе. Эти утверждения многими были расценены как попытка Москвы обвинить Киев в нарушении Минских соглашений и таким образом оправдать военные действия сепаратистов. Дополнительная напряженность была вызвана заявлением российской Федеральной службы безопасности (ФСБ) о том, [что](#) она предотвратила в Крыму теракты, «подготовленные разведкой Минобороны Украины», и [что](#) объектами терактов были «критически важные элементы инфраструктуры и жизнеобеспечения полуострова». В сообщениях указывалось, что российский солдат и сотрудник ФСБ были убиты в бою с двумя украинцами, Евгением Пановым и Андреем Захтеем, которые были впоследствии арестованы и обвинены в связи с украинской военной разведкой.

Во время последней эскалации противостояния в конце января 2017 года [заявления](#) из Киева и Москвы показывали, насколько стороны далеки друг от друга. Украинское Министерство иностранных дел [сообщило](#), что «российские оккупационные силы совершили массированные обстрелы по всей линии соприкосновения из всего имеющегося у них вооружения». Одновременно российское Министерство иностранных дел [заявило](#), что украинские войска «продолжают вести наступательные действия с целью захвата позиций ополчения».

### **Новый подход?**

Был предложен ряд подходов, альтернативных Минским протоколам. Один из наиболее далеко идущих подходов предложен профессором Ратгерского университета Александром Мотылем, который последовательно [доказывает](#), что Украина должна избавиться от Донбасса, потому что его присоединение означало бы потерю страны в целом:

«...власть украинской патриотической риторики - "Донбасс является навечно украинской землей!" - трагическим образом может завершиться отягощением страны настолько тяжелым бременем, что оно раздавит ее суверенитет и ее демократию, вероятнее всего отодвинет ее далеко от Европы и мира, успешно достигнув, в свою очередь, того, что не смог Виктор Янукович:

превращения Украины в отсталую провинцию отсталой империалистической нефте-державы».

Хотя подобные рекомендации неприемлемы для большинства украинской общественности и политических лидеров, они действительно поднимают важный вопрос – о цене возможной реинтеграции. Формально самопровозглашенные, а фактически созданные Россией Донецкая и Луганская народные республики (ДНР, ЛНР) слишком «токсичны», чтобы быть реинтегрированными в украинский политический ландшафт без демонтажа в подконтрольных ныне России районах тех вполне сложившихся административных и военных структур, которые выстроила Москва. Многие полагают, что цель России заключается в том, чтобы получить системный, легитимный рычаг давления на Киев посредством фактического контроля над Донбассом. Допуск существующих ДНР и ЛНР в украинские государственные институты принесло бы их катастрофическую дестабилизацию.

Одним из ранее обсуждаемых вариантов решения было бы проведение свободных и честных выборов в неподконтрольном Украине Донбассе. Они бы дали новых, легитимных политиков, которые затем могли бы войти в политическую систему Украины при намного меньшем сопротивлении со стороны украинских властей и общества. Однако характер ныне существующих там политических режимов ЛНР и ДНР (по сути - милитаристские диктатуры при полном отсутствии гражданских свобод, партий, конкурентной политической жизни и публичной политики как таковой) не оставляет никаких шансов на свободные и честные выборы, способные конституировать легитимную власть.

В данный момент Россия и ее представители настаивают на том, что выборы в Донбассе должны быть проведены самими сепаратистами. Согласно предложениям о выборах, которые представили сепаратисты трехсторонней группе, их избирательная комиссия должна быть образована местными властями, а Центральная избирательная комиссия Украины должна назначить только одного человека в каждую местную комиссию. Украинским политическим партиям не будет позволено выдвигать кандидатов, привлекать наблюдателей, вести свободную агитацию, не будет гарантирована безопасность лояльных Украине кандидатов и их доверенных лиц.

Россия предлагает также допустить только «избранные», специально аккредитованные СМИ к освещению выборов в Донбассе. Предлагается, что только тем жителям, которые постоянно оставались на оккупированных территориях с 2014 года, может быть позволено баллотироваться, и что внутренне перемещенные лица (ВПЛ), выехавшие в Украину, могут голосовать только в том случае, если они вернутся и зарегистрируются у местных властей до дня голосования. Сепаратисты также предлагают допустить только невооруженную временную международную полицейскую миссию на период избирательной кампании, и что нынешние, контролируемые Россией, вооруженные подразделения, которые в реальности контролируют весь регион, должны остаться на местах своей дислокации и сохранить свои функции.

В свою очередь, украинская сторона выступает за полное восстановление политических свобод как предварительное условие легитимных выборов. Киев призывает обеспечить свободную и безопасную политическую деятельность (в частности, свободу политических собраний и агитации) и призывает гарантировать для ОБСЕ и других внутренних и международных наблюдателей неограниченный доступ ко всем территориям. Киев также требует, чтобы официально зарегистрированные политические партии получили возможность воссоздать свои местные отделения и свободно функционировать, а журналистам и членам общественных организаций была обеспечена свобода передвижения и беспрепятственная возможность работы. Без таких условий, по мнению Украины, выборы не будут соответствовать даже минимальным критериям ОБСЕ.

Минские договоренности неспособны разрешить противоречия в подходах сторон к проведению выборов на неподконтрольных Украине территориях Донбасса. Единственная сфера, где в рамках договоренностей был достигнут скромный успех - обмен пленными. С обеих сторон вернулись к себе домой несколько сотен людей. Однако даже этот процесс начал терять свою позитивную динамику еще в начале 2016 года, и сейчас находится в состоянии стагнации.

### **Общественное мнение: расколотое и колеблющееся**

В общественном мнении Украины преобладает миролюбивая позиция: за компромисс, но не любой ценой. В [опросе](#), проведенном 11-16 мая 2016 года Фондом «Демократические инициативы», украинцам задали ряд вопросов о конфликте. Один из наиболее уместных вопросов был о «цене мира». Большинство украинцев (70%) ответили, что компромисс – лучший способ разрешить конфликт. Около только меньшинство - 23% - были готовы согласиться на «мир любой ценой». С другой стороны - только 14% поддерживали «военное решение» для устранения конфликта. Опрос также показал, что около половины населения (48%) считают, что ДНР и ЛНР должны вернуться в Украину и быть частью страны на том же положении, что они были до начала конфликта. Сорок три процента не думают, что выборы допустимо проводить на оккупированной территории в ближайшем будущем, тогда как 58% поддерживают идею международной миротворческой миссии в Донбассе.

Украина и ее западные партнеры не должны ограничиваться краткосрочным горизонтом видения и доказавшими неэффективностью планами. Например, сомнительно, что Украина может быстро восстановить формальный суверенитет над Донбассом или что сепаратисты могут обеспечить проведение честных выборов. Фактически, на это уже никто всерьез не рассматривает, хотя еще год назад многие на Западе верили в возможность относительно быстрого решения «вопроса Донбасса» в российско-украинском конфликте. Ныне начинает преобладать понимание, что этот конфликт – на годы, и, возможно, на десятилетия.

По-видимому, настоящая цель России, хотя и не выраженная открыто, – это не независимый Донбасс и неНовороссия, а ослабленное и несостоявшееся Украинское государство – failed state. В таких условиях Киеву (и Западу) нужно установить определенные красные линии для возможной реинтеграции. Принципы демократической функциональности государства, реального суверенитета, единства правового и политического поля страны должны быть поставлены выше, чем риторика территориальной целостности.

## **Заключение**

Мир в Донбассе не близок, и Минские соглашения работают лишь частично, сдерживая эскалацию и поддерживая переговорный процесс, однако в политическом блоке прогресс полностью отсутствует. Люди продолжают гибнуть, иногда ежедневно, как это было летом 2016 и в январе 2017 года. Недоверие господствует между сторонами конфликта. В Украине не хватает единства и ясности по вопросу о «цене мира». Опросы показывают высокую приемлемость компромисса (для достижения мира), но существующие в ДНР и ЛНР режимы рассматриваются как враждебные, поэтому включение их в украинскую политическую ткань представляется для страны слишком токсичным, фактически – неприемлемым.

Пересмотр Минских соглашений давно назрел. Если будет установлено гарантированное прекращение огня – без предварительных условий, – то переходный период в 3–5 лет, без боевых действий, но и без predetermined политического решения - мог бы быть использован для диалога между всеми заинтересованными сторонами: в первую очередь, Украиной и Россией с привлечением как лояльных Украине, так и пророссийских представителей неподконтрольного ныне Донбасса, с обязательным вовлечением нынешних вынужденных переселенцев. В течении этого периода все неместные боевики (российские граждане) ушли бы из Донбасса, вместе с вооружением, прекратился бы поток оружия и боеприпасов со стороны России, был бы установлен международный мониторинг неподконтрольной ныне российско-украинской границы. Уход России из Донбасса бы к возрождению политического плюрализма, мирной конкуренции идей, восстановлению законных прав собственности, и обеспечению базовых прав человека – все это дало бы толчок к нормализации, росту доверия и стабильности. Международная миротворческая миссия (без участия России как фактической стороны конфликта) могла бы быть частью решения. В среднесрочной перспективе логически оправданным следующим шагом было бы проведение легитимных выборов в Донбассе. При успехе вышеописанных шагов в будущем можно было бы подумать о двух референдумах: одном в Донбассе, и одном общенациональном. Их результаты дали бы направление для принятия долгосрочного политического решения.

Однако, ход событий последних лет и месяцев оставляет мало оптимизма для подобных ожиданий. Все более правдоподобным выглядит сценарий долгосрочной консервации

конфликта на Донбассе. Что, при нерешенности также Крымского конфликта (регион остается аннексированным Россией) создает большую вероятность длительного противостояния Москвы и Киева вокруг «экзистенциального» вопроса независимости Украины и ее реальной цены.

---

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](http://www.ponarseurasia.org)