

От «гибридной войны» к «гибридному миру» ЕЩЕ ОДИН «ЗАМОРОЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ»?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 369
Июль 2015

Олексий Гарань
Национальный университет «Киево-Могилянская академия»

Петро Бурковский
Национальный институт стратегических исследований (Киев)

После заключения в феврале 2015 г. соглашений «Минск-2» Украина и евроатлантическое сообщество склонились к замораживанию конфликта на Донбассе как возможной стратегии выхода и отходу от опасной эскалации конфликта. Москва, напротив, стремится к завершающему удару, который включает разрушение украинской экономики, дестабилизацию правительства и, в конечном итоге, свержение нынешней власти в Киеве.

После прямого вторжения российских войск в августе 2014 Украина вынуждена была признать невозможность военного решения конфликта. В то же время Киев продолжает перевооружение, реорганизацию и размещение воинских частей на востоке страны. Киев также продолжает экономическую блокаду территорий, контролируемых сепаратистами, и отказывается признавать их лидеров стороной для диалога (стремясь избежать повторения западного подхода к переговорам по формуле “5+2”, как это произошло в отношении к отколовшемуся от Молдовы Приднестровью). В то время как Минские соглашения казались выходом из тупика, их имплементация оказалась невозможной из-за ряда политических, экономических и геополитических причин.

Препятствия для выполнения «Минска-2»

Политические вызовы. Многие украинцы рассматривают Минские соглашения как часовую бомбу под суверенитет страны. Согласно соглашениям, ядром политического решения конфликта является предоставление большей власти и автономии территориям под контролем сепаратистов (треть Донбасса) при их формальном пребывании в составе украинского государства. Но такая парадигма отягощена целым рядом проблем.

Во-первых, соглашения не предусматривают международные гарантии прекращения поддержки сепаратистов Россией.

Во-вторых, соглашения не решили проблему мониторинга. Начиная с сентября 2014 г., ОБСЕ не смогла адекватно сообщать о масштабах российской военной помощи и о нарушениях перемирия во взрывоопасных точках. Это привело к решению Совета национальной безопасности и обороны Украины от 18 февраля 2015 г. рекомендовать Президенту Порошенко обратиться к ООН и ЕС с просьбой о размещении миротворческих сил. Украинская сторона рассматривает этот шаг как серьезную уступку и определенный компромисс по вопросу территориальной целостности, но она готова принять его как функциональный механизм для предотвращения дальнейшего вмешательства России.

В-третьих, серьезную угрозу представляет требование России (впервые выдвинутое весной 2014 г.) о «федерализации» Украины и предоставлении сепаратистам права вето на внешнюю политику страны (как это случилось в Боснии и Герцеговине). Требование «федерализации» в Минске-2 трансформировалось в «децентрализацию», хотя оно все равно включало сохранение сепаратистской «милиции» и право вето на назначения судей и прокуроров. На практике, формулировки соглашения могут быть использованы для того, чтобы переложить на Украину (и Запад) цену восстановления Донбасса и затруднить евроинтеграцию Украины.

Трудно представить, чтобы территория, составляющая всего 3% территории страны и 5% ее населения, получила по украинской Конституции такие эксклюзивные права. Более того, общенациональные опросы общественного мнения фиксируют четкую поддержку унитарности Украины. Даже на Донбассе, согласно [опросу](#) уважаемого Киевского международного института социологии в апреле 2014 г., большинство высказалось за *унитарность* Украины. Выдвигая нереалистичные требования, сепаратисты (и Россия), похоже, ищут предлог для выхода из переговоров и возобновления вооруженного конфликта.

Четвертый вызов в том, что трехсторонние рабочие группы (Россия, Украина, ОБСЕ), призванные работать в сферах политики, безопасности, гуманитарных вопросов, выявили непреодолимые разногласия между Украиной и поддерживаемыми Россией сепаратистами. Киев согласился с требованиями выработать «особый порядок местного самоуправления» на территориях, подконтрольных сепаратистам, признать их избранных лидеров и позволить им участвовать в конституционном процессе (при условии, что выборы состоятся после вывода российских «добровольцев» и вооружений¹), но оптимизм относительно возможного продвижения вперед все время ускользает. Одним из процедурных препятствий является публично озвученное сепаратистами намерение исключить из выборов почти 860 тысяч внутренне перемещенных лиц, которые переехали из Донбасса в другие регионы Украины. Более того, подготовленный сепаратистами в июне проект избирательного закона предоставляет право на голосование только беженцам, выехавшим в Россию, и иностранцам, воевавшим на их стороне.

В конечном счете, украинцы все больше полагают, что ведут войну с целью остановить Россию, распространение сепаратизма и дальнейших разрушений. Они борются не для

¹ Киев настаивает, что в условиях действующего военного положения, объявленного сепаратистами на оккупированных территориях, выборы не могут считаться свободными и честными.

того, чтобы позволить России вмешиваться во внутренние дела Украины с помощью «автономных» восточных районов (то есть, формально признав их частью Украины, но на условиях Кремля).

Экономические вызовы. Довоенный Донбасс характеризовался высокой степенью концентрации капитала в руках нескольких ключевых бизнес-групп. Эти олигархические группы пренебрегали модернизацией промышленности и инфраструктуры, предпочитая вкладывать прибыли за границей. Более того, большинство этих групп буквально высасывали государственные субсидии, особенно в угольном и энергетическом секторах, использовали непрозрачные преференции в сфере государственных закупок, антимонопольных и налоговых процедур. Однако новое украинское правительство находится под давлением со стороны МВФ с целью искоренения этих практик. Даже в случае огромных усилий и инвестиций (включая и восстановление торговых связей с Россией), территории под контролем сепаратистов едва ли смогут автономно обеспечить свои экономические потребности без постоянной внешней поддержки. Более того, население Украины в условиях тяжелой борьбы за восстановление национальной экономики не поддержит какие-либо специальные экономические преференции сепаратистам.

Начиная с весны 2014 г., Кремль заявлял о поддержке «Новороссии» и представлял себя стороной, обеспечивающей так называемые «гуманитарные конвои» (операции по нарушению украинской границы без какого-либо украинского или международного контроля). Но цена настоящей «гуманитарной помощи» Донбассу может оказаться слишком высокой даже для Кремля. Согласно официальным украинским оценкам, цена восстановления – около 1,5 млрд. долларов. Только ежегодная цена газа для оккупированных территорий составляет около 450 млн. долларов (которые Киев отказался платить).

Россия не может финансировать контролируемые сепаратистами территории, но она и не может оставаться в стороне. Если Минские соглашения заработают, но при этом Россия откажется оказывать помощь в восстановлении Донбасса, она рискует очень быстро утратить там свое влияние. Бывшие соратники экс-президента Виктора Януковича (многие из которых пребывают сейчас в парламентской фракции «Оппозиционного блока»), другие олигархи, заинтересованные во власти, и даже украинская власть при поддержке западных институций могут попытаться «купить» лояльность лидеров сепаратистов. И если в регионе будет восстановлена система социального обеспечения, это может успокоить обездоленное войной местное население.

Еще одной сложностью для России в процессе мирного урегулирования является то, что оно противоречит ее долгосрочной стратегии обхода украинской территории с помощью альтернативных проектов транспортировки газа. С начала конфликта в Украине «Газпром» всячески пытался убедить европейских партнеров в том, что украинский маршрут более не является надежным для газового транзита. Но если конфликт будет урегулирован, Украина опять станет привлекательной для транзита. Украина обладает огромными газовыми хранилищами, а ее газовый сектор регулируется правовыми нормами, принятыми в ЕС.

Геополитические вызовы. Выполнение Минских соглашений несет, в конечном счете, угрозу доминированию России в регионе. Хотя Минские соглашения не содержат механизмов принуждения, Запад дал четко понять, что санкции против России будут пересмотрены только в случае полного выполнения соглашений. В прошлом Россия имела возможность вольно интерпретировать условия перемирия в Грузии и Молдове, между Арменией и Азербайджаном. Если Кремль уступит под давлением Запада в Украине, это может произойти и в других точках – и прежде всего в Приднестровье, зажатом между Молдовой и Украиной, ассоциированными с ЕС.

Кроме того, Кремль продолжает заявлять о «поддержанном США фашистском путче в Киеве» и постоянно пытается легитимировать свое вмешательство в Украине, прикрываясь «защитой русскоязычных». Достижение мира может оказаться еще одним аргументом в пользу легитимности нового украинского правительства и его права ориентироваться на Запад. Кремль опасается, что именно так это воспримут его союзники по ОДКБ, а также потенциальные региональные соперники, такие как ЕС, Турция, Китай.

Три сценария на ближайшее будущее

Минские соглашения (как и Женевское [заявление](#) по Украине в апреле 2014 г.) не ограничили возможности России использовать силовые механизмы для достижения ее целей в Украине. Поэтому основой для дальнейших шагов Кремля является анализ издержек - выгод возможных сценариев.

Принуждение к миру. Новые наступления сепаратистов, поддержанные российскими войсками, в случае военных поражений Украины могли бы спровоцировать новые волны внутренних беспорядков и падение правительства в Киеве. В этой ситуации новое переходное правительство или новые альтернативные центры силы привели бы Киев к выходу из международных переговоров и соглашению с сепаратистами под эгидой России. По мнению России, это открыло бы двери к «миротворческой миссии» и легализации российских войск в Украине (возможно, под прикрытием ОДКБ). Самым большим риском для России в этом сценарии были бы новые западные санкции. В Москве не уверены, как будет реагировать Запад в случае эскалации насилия. Если наступление сепаратистов провалится, каким будет объем западной военной помощи Украине? Сможет ли Россия разместить дополнительные силы и инвестировать больше ресурсов в территории, подконтрольные сепаратистам, учитывая низкие цены на нефть и дальнейшие санкции?

Двусторонний «протекторат». Если цена поддержки вооруженного конфликта в Украине будет слишком высокой, Кремль может попытаться создать международно-правовые рамки для постоянного российского военного присутствия на украинской территории с молчаливого согласия Запада. В этом случае минский процесс будет продолжен, пока Украина не согласится на уступки, возможно, предоставив сепаратистам право вето на внешнюю политику Киева и приняв нейтральный статус (что сделал Янукович, хотя это и не спасло страну от действий России).

Поскольку нынешние украинские власти не имеют мандата народа на такие большие уступки России, Кремль может попытаться помочь оппозиционным силам вернуться к

власти. По мере ухудшения экономической ситуации и перспектив безопасности на востоке страны, возможное пророссийское правительство могло бы попытаться получить уступки по долгам, меньшую цену на газ и помощь в «успокоении» Донбасса в обмен на принятие «нейтрального» статуса и присутствие российских «миротворцев» (возможно под эгидой ОБСЕ). Этот сценарий, который требует одобрения Запада, приведет, вероятно, к снятию санкций против России.

Однако такой сценарий маловероятен, поскольку у Москвы нет надежных политических партнеров в Украине. Более того, в условиях продолжающегося конфликта пророссийские силы не имеют шансов выиграть общенациональные выборы. С другой стороны, окончание войны позволило бы Киеву сконцентрировать ресурсы на экономических реформах, которые маргинализуют оппозиционные партии или принудят их к сотрудничеству с правительством.

«Замороженный конфликт». Если новая война слишком рискованна, а мирный процесс несет угрозы ее долгосрочным интересам, то Россия может продолжать изматывать Украину бесконечными вылазками сепаратистов. Созданные Кремлем «народные республики» станут огромными военными базами, которые могут атаковать Украину в любой момент, поставлять оружие и засылать диверсионные группы в другие регионы Украины. Будут провоцироваться беспорядки, подрываться экономическая активность в промышленных восточных и южных регионах. В этом сценарии Кремль будет исходить из того, что отсутствие безопасности воспрепятствует необходимым реформам, что дискредитирует Украину в глазах Запада.

Но в этом сценарии также есть серьезные риски для Кремля. Если заработают реформы в Украине (в сочетании с возрастающей военной помощью Запада), то будет лишь вопросом времени, когда сепаратисты исчерпают свои ограниченные ресурсы. Без работающей экономики, отрезанные как от Украины, так и России (остающейся под санкциями), сепаратисты вынуждены будут договариваться об условиях «милосердной капитуляции» в обмен на амнистию. Вероятно, на это и рассчитывают Киев (и Запад) в их дипломатическом маневрировании и принятии возможности замораживания конфликта.

Заключение

Кремль не рассматривает выполнение Минских соглашений как дорожную карту стратегии выхода. Вместо этого, давление Москвы на Киев показывает, что Россия преследует стратегию «завершающего удара», чтобы вернуть Украину в свою эксклюзивную сферу влияния.

Сценарий замороженного конфликта может быть приемлем до тех пор, пока перемирие выполняется. Это даст Киеву возможность сконцентрироваться на реформах. Широко известны экономические успехи во время «холодной войны» таких стран, находившихся в зоне конфликта, как Западная Германия, Южная Корея, Израиль. При этом экономическая и военная помощь Запада были решающими факторами для этого. Есть и недавние примеры: Кипр присоединился к ЕС, несмотря на замороженный конфликт на его

территории; Молдова достигла безвизового режима и соглашения об ассоциации с ЕС, несмотря на конфликт вокруг Приднестровья.

В конечном счете, именно поэтому Кремль не хочет видеть «замораживания» в Донбассе и в противовес этому пытается продолжать изматывать Украину. Вот почему даже дорога к «замораживанию» конфликта будет долгой и полной опасностей.

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 2012. 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. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org