



Нова Україна
інститут стратегічних досліджень

**Будущее территорий конфликта на Донбассе после
Минских договоренностей-2: пространство
вариантов**

Киев – 2015

Апрель

СОДЕРЖАНИЕ

1. Возможные сценарии после Минских договоренностей (февраль 2015)....	4
1.1 Базовый сценарий	4
1.2 Военная победа и восстановление status quo	5
1.3 Замороженный конфликт.....	7
1.4 Сецессия, отторжение	8
1.5 «Перезагрузка» региона	11
1.6 «Большой Донбасс».....	12
2. Влияние основных участников конфликта на реализацию сценариев....	14
2.1 ДНР/ЛНР.....	14
2.2 Российская Федерация.....	14
2.3 Украина.....	16
3. Геополитическая ситуация. Позиции мировых игроков.....	18
4. Отдельные военные аспекты развития ситуации на территориях конфликта после Минских договоренностей-2.....	21

Минские договоренности 12 февраля 2015-го года о мирном урегулировании конфликта на востоке Украины признаются всеми сторонами конфликта и стейкхолдерами мировой политики. Эти договоренности стали фактом, который позволяет определиться с дальнейшими шагами по достижению мира, предотвращению угроз большой войны в Европе, реализовать мероприятия по интеграции и восстановлению территорий.

Первые Минские договоренности (сентябрь 2014 г.) воспринимались мировым сообществом как временное явление. Перемирие было коротким, возобновление боевых действий оставалось только вопросом времени. Но Минские договоренности 12 февраля 2015-го года несут больший уровень обязательств, так как ситуация изменилась, и есть основания надеяться, что новых масштабных боевых действий не будет. Однако такая вероятность существует, и ее можно по-разному оценивать: либо 50%, либо 90%. Поле возможных вариантов развития событий расширилось.

И, тем не менее, соблюдение Минских договоренностей-2 – единственный путь к деэскалации конфликта.

Сейчас для Украины необходим не только политический, но и общенациональный диалог о судьбе территорий конфликта. Необходимо достичь понимания в какой точке мы находимся; разработать консолидированный прогноз по развитию ситуации; выбрать какой сценарий необходим Украине; определить пути реализации сценариев.

1. Возможные сценарии после Минских договоренностей (февраль 2015)

1.1 Базовый сценарий (решения и действия, которые осуществляются украинской властью после Минска-2)

События будут развиваться в относительно спокойном русле, «горячая» фаза конфликта будет остановлена, тяжелое вооружение будет отведено от линии столкновения. Формирование разделительной линии необходимо принять как факт; с украинской стороны эта линия будет укреплена оборонительными сооружениями, а также будет предусмотрен специальный режим по ее пересечению. Фактически, это линия может стать новой границей. Украина пока не признает ее как линию, которая разделяет часть национальной территории. Отделившаяся территория не может существовать самостоятельно с экономической точки зрения. Промышленность и инфраструктура разрушены; население, а это приблизительно 4 млн человек, не имеет средств к существованию и нуждается в социальной помощи. На территориях царит беспорядок, тяжелая криминогенная ситуация, базовые права человека постоянно нарушаются.

Население политически дезориентировано, из-за прекращения поддержки проекта «Новороссия» со стороны России, не профессиональности правительств ДНР/ЛНР, присутствия групп боевиков, которые не поддерживают эти правительства. В то же время, большинство граждан не поддерживают украинскую власть и украинский государственный проект развития, основанный на евроинтеграционном векторе. Значительное количество жертв с обеих сторон, в частности среди гражданского населения, усложняет процесс национального примирения.

Решение ВР Украины об исполнении договоренностей Минска-2, к сожалению, не представляет возможностей для внутреннего национального диалога и восстановления status quo, возвращения к довоенным условиям. Фактически признана агрессия против Украины. Нормативно-правовые решения украинской власти о специальном статусе территорий конфликта регулируют только районный уровень. Это фиксирует проблему децентрализации на административном уровне района.

Реализация этого сценария предполагает значительную поддержку Украины Западом – финансовую, военную, геоэкономическую и геополитическую. Сценарий основывается на предположении, что Россия откажется от эскалации военного конфликта, начнет постепенно сворачивать

свое присутствие на Донбассе (возможно, в обмен на уступки в вопросах Крыма и т.д.). Исходя из этих базовых условий, на Донбассе могут воплощаться другие вероятные сценарии.

В то же время, *слабыми сторонами* этого сценария являются:

- отсутствие эффективной формулы решения судьбы региона, который сейчас расколот на четыре нежизнеспособные части;
- амбициозность планов РФ;
- ограниченность возможности западной поддержки Украины;
- отсутствие внутреннего политического диалога, на что обращали внимание украинского правительства представители европейских и американских политических кругов.

1.2 Военная победа и восстановление status quo

Важной предпосылкой этого сценария, которая уже сформирована, является наличие консолидированных настроений парламентских сил, коалиции, в поддержку дальнейших военных действий.

Он возможен в случае ставки украинских властей на военное освобождение территорий. Вероятно, как реакция на ожидаемую военную кампанию сепаратистов, «удар в ответ», или превентивный удар.

Обострение конфликта может произойти, если руководство ЛНР/ДНР будет добиваться срыва выборов, которые должны состояться на условиях Киева. Это будет означать срыв Минских договоренностей. Сепаратисты и не собирались их выполнять. Выборы собирались провести на своих условиях, которые не отвечают условиям демократических выборов и имеют сомнительную легитимность. Руководство ДНР/ЛНР предполагает, что особый статус даст возможность сохранить власть, получить дивиденды: выплаты из Украины на решение социальных проблем, одновременно с получением денег из РФ.

Но единственным способом «надавить» на Киев все еще остаются военные действия. На них можно делать ставку только при условии широкой помощи РФ. В последнее время боевики грубо нарушают Минские договоренности, в частности обстреливают позиции сил АТО с неотведенной тяжелой техникой по всей линии разграничения. Ограничивается перемещение наблюдателей ОБСЕ. По данным Штаба антитеррористической операции, сепаратисты накапливают силы и тяжелое вооружение на артемовском, мариупольском и луганском

направлениях. Но сил для успешного продолжения кампании недостаточно. Жители Донбасса уклоняются от мобилизации в ополчение и народную милицию. Несмотря на трудные условия и безработицу, отряды боевиков пополнены на 10-15% от запланированного. К локальному конфликту ВСУ готовы и поэтому вряд ли такой сценарий приведет к желаемому результату

Кроме того, срыв Минских договоренностей повлечет за собой санкции в отношении РФ, ускорит решение о миротворческих миссиях и ускорит реализацию сценария «замороженного конфликта».

Условия. Украинская власть может принять решение вести войну до победного конца в случае серьезной военной и финансовой помощи со стороны США и ЕС. В том числе и получения летального оружия, позволяющего нанести противнику большие потери и обеспечить стратегическое преимущество. Такая помощь может быть получена в случае консенсуса руководства стран Запада о приемлемости такого сценария и учета возможных рисков, как военных, так и экономических.

Также необходимо общенациональное согласие в вопросе сохранения территорий конфликта в составе Украины, готовность украинцев жертвовать жизнями в военной кампании и нести экономические затраты на восстановление региона. Очевидно, восстановление Донбасса, в случае его сохранения военным путем, будет происходить за счет бюджета Украины, международной финансовой помощи и кредитов. Существенная часть ресурсов пойдет на укрепление украино-российской границы и усиления режима контроля.

Важным условием этого сценария является толерантное восприятие местным населением победы центральной власти и восстановления довоенного порядка, примирение с проектом развития Украины, адаптация к нему. В этом случае реванш сепаратистов будет невозможен. Регион будет развиваться в рамках таких же реформ по децентрализации и развитию местного самоуправления, что и по всей Украине. Возможны уступки местным элитам через признание особого статуса этого региона.

РФ должна принять победу, отказавшись от военного реванша, ядерных угроз, дестабилизирующих сценариев в Европе и на постсоветском пространстве. Будут возникать проблемы с отступлением вооруженных боевиков на территорию РФ и значительным количеством беженцев. Для России этот сценарий не допустим.

Вероятность – 30%. Сценарий рискованный. В ответ на западную помощь

Украине летальными вооружениями, Россия будет наращивать военные мощности на территории военных действий. Возможно, будет задействована авиация, что сделает протекание и результат конфликта более кровавым и непредсказуемым. Вряд ли такие риски устроят Запад.

Есть небольшая вероятность успеха «победного сценария» в случае серьезных уступок в «крымском» вопросе, уменьшение экономических санкций, отказ Украины от вступления в НАТО. Возвращение Крыма в состав Украины, или его существование как отдельной независимой территории невозможен, поскольку агрессия на Донбассе должна была служить рычагом признания территории Крыма за Россией. Поэтому мировое содружество и Украина будут вынуждены дать гарантии решения «крымского вопроса» с учетом интересов РФ для умиротворения агрессора.

1.3 Замороженный конфликт

ДНР/ЛНР могут какое-то время сохраниться как территория *замороженного конфликта*. Законы, принятые ВРУ, не будут действительны. Территории будут существовать как два квазигосударственных образования – ЛНР и ДНР. Или даже как единая непризнанная республика «Новороссия». Этот анклав будет пребывать под контролем сепаратистов, при условии российской военной и финансовой поддержки. Эта территория будет использоваться РФ для тренировочных баз, ремонта, хранения боеприпасов и техники. Экономическая эксплуатация региона выгодна и России, и Украине. За бесценок будут вывозиться полезные ископаемые, металл, уцелевшее оборудование шахт и заводов. Рабочие тех немногих предприятий, которые сохранились, будут работать за низкую плату или продовольственные пайки. В то же время, высокие цены на продовольствие и промышленные товары обеспечат сверхприбыль для контрабандистов.

Не способная на самостоятельное экономическое существование, никем не признанная, эта территория будет в значительной степени зависеть от РФ. Это состояние будет сохраняться до тех пор, пока РФ не откажется полностью от этого проекта. Войска будут выведены с территории Украины, будут приняты меры для того, чтобы вооруженные боевики не смогли пересечь российскую границу. Будет прекращена военная и финансовая, и сокращена гуманитарная поддержка региона.

Российские власти постепенно будут «сливать» ДНР/ЛНР как экономическое бремя и очаг нестабильности на границе. Будут проходить торги с Украиной и Западом об условиях и уступках по другим вопросам (Крым, НАТО, санкции, энергоносители и т.д.).

Руководство республик будет вынуждено вести переговоры с украинскими властями об условиях капитуляции.

Для населения ситуация «замороженного конфликта» будет тяжелой. Увеличится эмиграция из региона, особенно молодежи, в результате обострения экономических, криминогенных, техногенных, экологических проблем, отсутствия перспектив.

Вероятность - 50%. Указанный сценарий является вероятным в среднесрочной перспективе, но на короткий период. Территория не сможет существовать долго в замороженном состоянии. Ее статус потребует определения: полное отделение как суверенного государства (сецессия), восстановление в составе Украины на условиях автономии или присоединения к РФ.

Запад будет всячески способствовать прекращению существования территории «замороженного конфликта» как источника рисков безопасности и решению вопроса в интересах безопасности на европейском континенте, соблюдения принципов международного права.

1.4 Сецессия, отторжение

ДНР и ЛНР становятся де-юре самостоятельными образованиями, или единым территориальным образованием. Возможен договор о сотрудничестве или союзнические отношения с Россией (по модели Южной Осетии, Абхазии). Менее вероятным является присоединение к РФ. Это решит определенным образом ряд острых проблем украинского проекта развития и, возможно, устроит Запад. **Цель:** передел территории Украины, отторжение проблемных территорий в обмен на гарантии мира со стороны России, предотвращения широкомасштабной войны в Европе.

Восстановление разрушенной гражданской инфраструктуры, промышленного потенциала в случае сецессии в значительной степени будет возложено на инициатора агрессии (РФ) и собственные силы сепаратистов. Украина не будет вкладывать ресурсы в эту территорию.

Ежегодно Украина тратила около 1 миллиарда долларов (35 млрд. грн.) на социальные выплаты и дотации предприятиям Донбасса. Убыточные угольные шахты, доход металлургических предприятий для государства был сомнительным, поскольку требовал значительных энергетических субсидий.

Такой сценарий возможен и нужен, если большинство населения этих территорий не воспринимают «украинский проект» и не видят своего будущего в Украине. Пребывание этой территории в составе Украины тормозит ее развитие. Значительная часть украинцев со временем все меньше воспринимает идею воевать и платить жизнями за регион, нелояльный к украинскому государственному проекту, убыточный и ментально враждебный. Количество жертв с обеих сторон, что уже превышает 6000, еще более усиливает отчуждение.

Социально активное и лояльно настроенное к Украине местное население в значительной степени покинуло территорию конфликта и обустроилось за пределами региона.

Условия. Сценарий возможен в случае консенсусного политического решения властей о выходе из конфликта ценой его замораживания для сохранения государственности и создания условий для мирного развития Украины, восстановления экономики.

Условием сценария есть также готовность власти пойти на серьезные уступки России ради мира и предотвращения широкомасштабной войны в Европе с непредсказуемыми последствиями.

Например, согласие на поставку в Крым электроэнергии, воды, продовольствия на рыночных условиях. Тогда Россия сможет отказаться от затратной идеи построения Керченского моста, смягчить условия миграции граждан Крыма в Украину, облегчить процедуру пересечения границы с Крымом в курортный сезон и так далее.

Уступкой может быть и официальный отказ Украины от вступления в НАТО, тем более, что Альянс не готов принять Украину.

Украина должна требовать достойную компенсацию от РФ и помощь от западных партнеров на восстановление экономики после войны. Поскольку Украина понесла потери вследствие несоблюдения своих обязательств гарантами Будапештского меморандума и сделала все для предотвращения

«большой войны», также понесла большие человеческие и экономические потери, сумма помощи должна быть очень значительной.

Греция, начиная с 2010 года, получила финансовой помощи от ЕС и кредитов от МВФ на сумму более 270 млрд. евро. При этом она продолжает представлять проблему для ЕС. Украина должна за свой вклад в сдерживание российской агрессии ценой жизни собственных граждан и территорий, получить соответствующие средства.

Украина должна получить политические преференции во вступлении в ЕС (процесс должен быть ускорен), либерализацию визового режима.

Нужен национальный консенсус в вопросе признания ДНР/ЛНР как отдельных государств, отделения их территорий. Суть: *отказ от «проблемных» территорий для будущего успешного развития, дальнейших перспектив существования Украины как суверенного европейского государства.* Если и будет конфликт вокруг этого вопроса, то он будет лежать в политической плоскости, а не в экономической.

Вопрос требует соблюдения ряда юридических условий, которые есть проблематичным из-за отсутствия процедуры. Для этого нужны изменения в Конституцию, которая не предусматривает исключение территорий, изменения в законодательство о референдуме. Именно проведение референдума потребует значительных организационных усилий и средств.

Последствия. Экономически неспособны выжить самостоятельно и решить насущные социальные проблемы, квазигосударства ДНР/ЛНР будут полностью зависеть от РФ и Украины (в частности, поставки продовольствия). Есть риск превращения их в контрабандистский криминальный анклав. Вряд ли РФ будет вкладывать средства в их развитие. Проблематичными будут инвестиции. Новые государства станут перед проблемой создания государственности, жизнеспособных институтов, обуздания преступности.

Для Украины и Запада признание ЛНР\ДНР является капитуляцией перед российской агрессивной политикой, признанием успеха российской формулы «перекраивания границ» и использования права силы, констатацией поражения и невозможности урегулировать конфликт посредством международных институтов. Однако такое отступление может быть только тактическим. Вряд ли Россия сможет решить свои проблемы через создание и содержание за свой

счет новых марионеточных государств.

Украинская власть может понести внутривнутриполитические репутационные потери, но выигрывает во внешнеполитическом и экономическом измерении.

Этот сценарий объективно ускорит процесс создания новых рамок безопасности в Европе: перезагрузка модели европейской безопасности, системы международных институтов безопасности, оформление новых границ. Сценарий несет угрозу восстановления «блочного» разделения, возврата к Холодной войне и может подтолкнуть к реализации кремлевского замысла «Новой Ялты» - оформления передела сфер влияния на континенте и в мире.

Сценарий является достаточно вероятным (40%), так как может быть приемлемым для всех сторон, заинтересованных в решении конфликта. Однако Россия остается непредсказуемой, и вряд ли будет придерживаться своих обязательств. Идея уничтожения Украины как суверенного государства и переход ее под контроль России продолжает циркулировать в российском политикуме. Территория ДНР/ЛНР, а также Крыма, может быть использована как плацдарм для реализации сценария расширения зоны конфликта.

1.5 «Перезагрузка» региона

Сценарий, направленный на сохранение территорий конфликта в составе Украины, восстановление Донецкой и Луганской областей в административных границах, но с автономным статусом. Для этого необходимо проводить целенаправленную, активную политику в отношении этих территорий, которая должна основываться на *новом видении региона*. Это видение предполагает: признание руководства ДНР/ЛНР стороной в переговорах; готовность к политическому диалогу; экономическое сотрудничество с признанием территории ЛНР/ДНР особой экономической зоной; уступки в вопросах статуса русского языка; признание за автономией права проведения отдельной политики (вопросы собственности, налоги, финансы, земля и т.д.), кроме правосудия, внешнеполитической и военной сфер.

Условия. Общенационального консенсуса в этом вопросе можно достичь в том случае, если автономный статус региона позволит достичь мира, восстановить территорию, уменьшить проблему переселенцев, преодолеть дотационное состояние региона.

Ускорение **погашения конфликта** может происходить неофициальными

путями и средствами, на взаимовыгодных условиях. От украинской стороны публичные переговоры с руководителями ДНР/ЛНР может осуществлять группа нейтральных переговорщиков, в которую войдут известные, авторитетные люди Донбасса, не интегрированные в политику.

Готовность Киева на временные уступки РФ (особый статус Крыма) и личные гарантии для руководителей ДНР/ЛНР, которые должны или «встроиться» в проект обновленного региона, или покинуть территорию Донбасса. Будет необходимо решить вопрос разоружения боевиков и возвращения «добровольцев» в РФ.

Главным условием успеха таких переговоров должна стать толерантная позиция Москвы, готовность выйти из конфликта с наименьшими для себя потерями (сохранение Крыма). Этому могут предшествовать украино-российские неофициальные переговоры по статусу ДНР/ЛНР.

Поддержка США и ЕС. Признание результатов переговоров, оформление договоренностей как официальных.

Вероятность - 20%. Для украинской власти очевидны репутационные риски вследствие сепаратных переговоров. Вряд ли Киев откажется от проведения местных выборов на основе национального законодательства. В нормативно-правовой сфере регулирование проблемы останется на уровне района. Любые договоренности с сепаратистскими правительствами будут восприниматься как капитуляция. Сохранятся угрозы распространения нестабильности, преступности, террористических проявлений на остальную территорию страны.

1.6 «Большой Донбасс»

Этот сценарий рассчитан на мирные условия развития. «Большой Донбасс» может стать мощным промышленным регионом в процессе реализации целенаправленной государственной политики по восстановлению территорий, промышленного потенциала Донбасса, возвращения беженцев, притока рабочей силы. Для этого должен реализовываться национальный или международный проект с привлечением финансирования. Регион может иметь особый экономический статус. Цель такого проекта - преодоление технологического отставания, создание нового промышленного уклада для нужд развития Украины. С другой стороны, восстановление экологии региона, преодоление техногенных угроз, создания условий для комфортного

проживания людей и их гармоничного развития.

«Большой Донбасс» может в перспективе выходить за пределы территорий современных Донецкой и Луганской областей.

Условия. Общая заинтересованность Украины, ЕС, РФ в участии в проекте, инвестициях. Предстоит смена местных элит, которые должны состоять из профессиональных менеджеров, технократов.

Главное условие - в государстве должны вырваться политические и экономические условия для **новой регионалистики**. Не в последнюю очередь, это будет связано с перераспределением права собственности на крупные предприятия и шахты. Следует предположить, что действующее административно-территориальное деление Украины со временем перестанет соответствовать потребностям социального развития территорий, сдерживать их. Новые регионы будут формироваться на основе экономических интересов, с учетом развития промышленных кластеров. Регионы будут территориально крупнее области, более самостоятельными и независимыми от центра, конкурентоспособными на внутреннем и международном рынках. Горизонтальные связи будут иметь большее значение, чем вертикальные.

Вероятность - 10%. Продолжающийся военный конфликт, разрушение региона, враждебность населения к украинскому государственному проекту являются причинами, которые отдалают этот проект во времени, делают его скорее умозрительным, чем реалистичным.

Будущее территорий конфликта

При любых сценариях период реинтеграции будет долгим, затратным и конфликтным. Существующая сейчас разделительная линия конфликта оформилась в результате военных действий и Минских договоренностей. Она выделяет территорию отторжения.

Пока конфликт не прекратился, расширение территории до пределов административных границ Донецкой и Луганской областей не является целесообразным (может расширяться зона нестабильности). Возможно уменьшение территории вследствие военных или дипломатических достижений.

Главной целью украинской власти остается определение в вопросе: какой из сценариев развития территорий Донбасса, которые сейчас находятся в зоне

конфликта, будет отвечать национальным интересам; осуществление целенаправленной государственной политики для повышения вероятности его достижения. В любом случае такой сценарий не должен тормозить проект развития Украины как демократического европейского государства.

2. Влияние основных участников конфликта на реализацию сценариев

2.1 ДНР / ЛНР

Руководителям ДНР/ЛНР мир не выгоден, так как в условиях мира нынешние лидеры сепаратистов являются не нужными и даже опасными для дальнейших политических игр и торгов. Речь идет об уголовных акциях по захвату имущества, грабежах, зарабатывании денег на войне, а также недееспособности в сфере социального строительства. Мир означает не только потерю заработка, но и отстранение от власти, возможно, потерю жизни.

Именно поэтому власть ДНР/ЛНР и боевики ведут собственную игру, базирующуюся на интересах выживания. Ее цель - продолжение втягивания России в крупный военный конфликт. Поэтому сепаратисты имитируют отводы тяжелого оружия, осуществляют провокации, пытаются заставить россиян продолжать военные действия. Так, по мнению Президента Украины, Минские договоренности-2 не работают, сепаратисты продолжают нарушать перемирие.

Со времени их подписания погибло 75 военных, ранены более 400. По данным ООН, количество погибших на Донбассе уже превысило 6000 человек.

С украинской стороны ситуация выглядит так, что иногда наши военные в ответ применяют легкое стрелковое оружие или крупнокалиберные пулеметы. Однако воспринимать это как нарушение с нашей стороны нельзя. Ведь первыми применяют оружие именно сепаратисты, а украинские военные вынуждены защищаться.

2.2 Российская Федерация

Следует отметить, что объективно РФ сегодня не выгодна эскалация конфликта. Нарастание конфликта до развертывания полномасштабной войны является самоубийственным сценарием. Усилятся санкции, экономика России может не выдержать потери, будет расти социальное напряжение внутри страны, будет обостряться противостояние в «верхах», что может привести к

мятежу. Российские политологи выделяют несколько сценариев:

1) Кремль постепенно меняет риторику, и пропагандистский акцент с украинского конфликта переносится на противостояние с США и НАТО. Тогда провал «украинской» политики Кремля не будет заметным, а блеф продолжится. Россия будет находиться в состоянии «осажденной крепости», что сохранит соответствующую внешнюю и внутреннюю политику. Будут нагнетаться истерические настроения, на территории противника (Украина, страны Балтии, ЕС) будут осуществляться различные подрывные акции, наподобие тех, что произошли во Франкфурте, возможно теракты;

2) Продолжение войны на Донбассе (ограниченный территориальный конфликт) для того, чтобы расширить территорию ДНР / ЛНР до границ территориального деления. Этот сценарий поддерживается риторикой руководства сепаратистов относительно намерений «уничтожить Украину»;

3) Развертывание полномасштабной войны с Украиной, включая атаки на Харьков, Киев. Военные возможности России, прежде всего «ядерные аргументы», создают иллюзию паритета с Западом. Это та сфера, где Кремль может полноценно конкурировать. В экономической сфере РФ проигрывает. Поскольку США и ЕС заинтересованы в переносе конфликта из военной в экономическую плоскость, целью Путина может стать война для того, чтобы спутать эти планы.

Нынешние провокации в зоне конфликта можно расценивать и как подготовку плацдарма для будущего расширения агрессии в удобный момент. РФ некоторое время будет готовить условия для него, наращивая военный потенциал на мариупольском, луганском, харьковском направлениях; сохраняя войска на границах с Украиной. Будут засылаться диверсионно-разведывательные группы, активизируется агентура. Будет продолжаться процесс коррумпирования политиков и должностных лиц в Украине с тем, чтобы ослабить центральную власть и повторить схему, которая сработала в феврале 2014. Тогда новая власть не успела утвердиться и укрепиться, что было использовано для оккупации Крыма и развертыванию сепаратистской активности на Донбассе.

2.3 Действия украинских властей

Знаковым является визит Президента Украины 16 марта 2015 и визит Премьер-министра 1 апреля 2015 в ФРГ.

Украинская власть подтвердила, что четко выполняет пункты договоренностей, касающиеся прекращения огня, отвода тяжелых вооружений, обеспечения мониторинга ОБСЕ. Пункты, направленные на утверждение отдельного особого статуса районов конфликта, местных выборов, изменений в Конституцию, которые были выгодны Кремлю, подвержены некоторым интерпретациям, выгодным Украине, что де-юре не нарушает соглашений. Так, Президент заявил в Берлине, что особый статус Донбасса возможен только после проведения местных выборов на условиях соблюдения украинского законодательства.

Условия для признания выборов: для того, чтобы выборы были проведены должным образом, а их результаты признаны, необходимо восстановить действие украинских законов, свободную политическую агитацию (для обеспечения свободы выбора), деятельность всех партий, трансляцию украинских телеканалов. На государственных учреждениях должны быть вывешены украинские государственные флаги. Присутствие вооруженных формирований сепаратистов, русских добровольцев не может обеспечить свободное волеизъявление. Поэтому предстоит контролируемое разоружение незаконных вооруженных формирований сепаратистов, российские наемники и военные формирования должны быть выведены с территории Украины.

17 марта 2015 Верховная Рада приняла постановления и законы об особом статусе некоторых районов Донбасса, которыми формально были реализованы договоренности «Минск-2», на выгодных для украинской стороны условиях.

Это постановления об определении отдельных районов Донецкой и Луганской областей, в которых вводится особый порядок местного самоуправления; о признании отдельных районов, городов, поселков и сел Донецкой и Луганской областей временно оккупированными территориями; о внесении изменений в Закон «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», принятый во исполнение первых Минских соглашений.

Основное содержание: закон об особом статусе вступает в силу только после проведения местных выборов по стандартам, которые удовлетворят Украину и международное сообщество. Варианты крымского или донбасского

«референдумов» не будут признаны. До проведения выборов территории считаются оккупированными. Такая международно-правовая позиция препятствует попыткам перевести социально-экономические проблемы региона на украинскую сторону. Статьи 2-9 Закона (амнистия для сепаратистов, особый экономический режим, русский язык, местная милиция, трансграничное сотрудничество с РФ) вступают в силу только после получения полномочий органами местного самоуправления, избранными в соответствии с действующим законодательством Украины.

Такая позиция Президента и Верховной Рады Украины была воспринята Кремлем и руководителями сепаратистов как ультиматум. Последние обратились к Канцлеру ФРГ А.Меркель с требованием ввести санкции против Украины за нарушение соглашений «Минск-2», прозвучали также угрозы о новой войне.

В Москве, министр иностранных дел РФ С.Лавров оценил такую позицию как «резкий отход от Минских договоренностей и от всей концепции, которая была заложена в Минске 12 февраля».

Формально действия украинской власти отвечают духу Минских соглашений 12.02.2015. Они направлены на реинтеграцию территорий конфликта в правовое и экономическое поле Украины, с обеспечением при этом особого режима самоуправления. Условия проведения выборов позволяют признать их свободными, а их результаты - легитимными.

Позиция украинской власти, озвученная П.Порошенко, а затем и А.Яценюком в ФРГ, принятые ВРУ нормативно-правовые акты, свидетельствуют о принципиальной политике властей по Донбассу, отказ идти на уступки РФ. Формально выполняя условия Минских договоренностей, создан план действий власти относительно территорий Донбасса, охваченных конфликтом. Западные партнеры были убеждены в правильности такой позиции, что обеспечило внешнюю поддержку Украине.

Минские договоренности-2 позволили использовать перемирие для укрепления ВСУ и наращивания сил. Заключено 17 сделок о поставках оружия для ВСУ; проведены переговоры по кредиту МВФ. Таким образом, пауза после «Минск-2» использована достаточно эффективно.

В то же время, эти решения не обеспечили плавного перехода от перемирия к миру. Сепаратисты использовали паузу для перевооружения, накопления техники и боеприпасов. Созданы мощные ударные группировки на луганском, донецком и мариупольском направлениях.

В итоге, создана ситуация ожидания нового обострения конфликта на Донбассе, возобновления боевых действий.

3. Геополитическая ситуация. Позиции мировых игроков

Значительное влияние на развитие ситуации на Донбассе и в Украине будет оказывать геополитический контекст. Вероятность новой эскалации будет тем выше, чем выше будут подняты ставки в глобальном противостоянии Запада и России, которое в последнее время демонстрирует все признаки масштабного обострения.

Одной из характерных особенностей украинского кризиса стала его быстрая интернационализация. Аннексия Крыма со стороны России и начало вооруженного противостояния на востоке страны при активном участии и поддержке РФ вызвали резкую реакцию стран Запада.

Политические ограничительные меры, которые были введены после аннексии АР Крым, впоследствии дополнились существенными экономическими санкциями и сворачиванием сотрудничества Запада с РФ в большинстве международных форматов. В то же время Украина получила существенную политическую поддержку и экономическую помощь.

На первом этапе кризиса мощная реакция Запада на развитие событий в Украине, готовность к дипломатической медиации для прекращения боевых действий и поиска политического выхода из конфликта имела целый ряд положительных моментов. В первую очередь, активное вмешательство ЕС и США стало весомым рычагом влияния на РФ, с точки зрения, недопущения прямого использования вооруженных сил России в военном противостоянии с Украиной. Солидарная поддержка территориальной целостности Украины и синхронное политико-дипломатическое и экономическое давление на РФ продемонстрировали неготовность и нежелание Запада признавать легитимность силовых попыток изменения границ со стороны РФ. Цена дальнейшей агрессии в отношении Украины для руководства РФ существенно выросла. Также экономическая помощь позволила украинскому правительству удержать социально-экономическую ситуацию в стране от коллапса. Дипломатическое вмешательство лидеров Германии и Франции позволило вывести конфликт из очередной фазы обострения посредством «Минск-2».

Необходимо отметить, что за год конфликта видение и позиция стран,

вовлеченных в него, существенно изменились. Украинский кризис приобрел новый масштаб, и это несет новые потенциальные риски его обострения.

подавляющим большинством стран Запада действия России были восприняты как первый акт ревизии регионального геополитического порядка, возникшего после окончания Холодной войны, распада ОВД и СССР. Ревизионистская политика РФ уже привела к пересмотру военно-политических стратегий НАТО. В частности, к активизации военного присутствия США в странах Восточной Европы, формированию сил быстрого реагирования, ускорению создания системы ЕвроПРО и привлечению в нее новых стран.

В то же время украинский кризис стал катализатором процессов внутри ЕС. На фоне событий в Украине, режима санкций, введенных в отношении России, проявились различия в видении внутренних задач развития и во внешней политике Евросоюза. Во внутренней политике на повестке дня предстал вопрос выработки единой энергетической политики Европы, необходимость формирования общей европейской армии, пересмотр экономической политики (ускорение «выравнивания» конкурентоспособности различных стран-членов). Во внешнеполитической плоскости возникла необходимость выработки новых подходов к стратегии ЕС в отношении с соседями (пересмотр политики Восточного партнерства), между РФ / Евразийским Союзом, в отношениях между ЕС и США.

За это время, несмотря на политическое и экономическое давление со стороны Запада, Россия не проявляет готовности к изменению своего внешнеполитического курса. Политика России остается агрессивно-ревизионистской. Руководство РФ продолжает настаивать на легитимности своих попыток восстановить утраченные «зоны» влияния, объясняя такое стремление несправедливостью континентального и мирового порядка, возникшего после Холодной войны. При этом позиция США и стран ЕС интерпретируется как угрожающее стремление к окончательному демонтажу России и завершению заключительного акта Холодной войны.

Своими действиями, в том числе в военно-политической плоскости, руководство РФ демонстрирует готовность поднимать ставки до перехода в масштабное противостояние с Западом, о чем свидетельствуют масштабные военные учения от Черного моря до Арктики и окончательный выход России из Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Вместе с тем, в политической риторике руководства РФ все чаще появляется «ядерный компонент». Под вопрос ставится целесообразность выполнения

обязательств России в рамках договоров «О ракетах средней и малой дальности» (РСМД) и о «Стратегическом наступательном вооружении». Особенно угрожающим представляется декларативная готовность руководства РФ прибегнуть к применению ядерного оружия в случае военного конфликта с НАТО и отработки такой возможности в период военных учений.

Вероятно, что конечной целью Кремля является утверждение России как «полюса силы» советских времен и возвращение мира к ялтинско-потсдамскому формату. Если силовые действия и ядерный шантаж будут эффективными, должен состояться новый договор между Россией, США, ЕС - «Ялта-2» по «зонам влияния». В соответствии с этим планом, РФ окружает буферные государства, включающие постсоветские страны, в том числе и Украина, которая останется в зоне российских политических интересов.

Навязывая сценарий «Ялта-2», РФ пытается укрепить свои позиции в других регионах мира (в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Юго-Восточной Азии) и этим расширить театр геополитического противостояния. Это заставляет Запад, прежде всего США, реагировать, возвращаясь к «политике сдерживания». В том числе, за счет все более активного включения в украинский конфликт. В свою очередь, такая активность используется руководством РФ для наращивания военных приготовлений на украинском направлении.

В этом смысле обращают на себя внимание призывы депутатов Государственной думы РФ вернуть Президенту РФ право на применение вооруженных сил в украинском конфликте.

Втягивание всех участников в долгосрочное противостояние, расширение географии и масштабов «столкновения интересов», переводит украинский конфликт в совершенно другую плоскость. Формула завершения украинского кризиса становится все более зависимой от урегулирования глобального противостояния с участием мировых игроков, на позицию которых Украина не может влиять. Усиливается риск потери субъектности Украины и утраты влияния на развитие ситуации, в том числе на ход событий в зоне конфликта.

Учитывая развитие событий, становится все более очевидной взаимосвязь между нахождением способа мирного решения конфликта на востоке Украины и «перезагрузкой» системы безопасности и сотрудничества на континенте. И шире, от наработки формулы длительного политико-экономического сотрудничества между ЕС и РФ / ЕАЭС и перехода к «новому европейскому порядку».

Поиск оптимальной модели «нового европейского порядка» осложняется наличием собственных стратегий по обустройству Евразии в США (Трансатлантическое партнерство) и Китая (Новый шелковый путь). Без учета интересов этих участников добиться долгосрочного и устойчивого урегулирования, очевидно, будет проблематично.

При таких условиях, насущной задачей Украины является сохранение субъектности в процессах вокруг кризиса и способности влиять на ход конфликта для недопущения его эскалации.

Наиболее перспективным путем в этом контексте видится использование «Нормандского формата» переговоров для расширения рамок политических консультаций, выведения на повестку дня вопросов политико-экономического сотрудничества в треугольнике ЕС-Украина-Россия.

Целесообразно инициировать восстановление Женевского формата консультаций, также с расширенной повесткой дня и, возможно, составом участников (включая КНР). Целью новых «женевских встреч» может быть реформа системы безопасности и сотрудничества в Европе, отношения между НАТО, Украиной и РФ. В частности, выход на новый ДОВСЕ, создание системы военных гарантий для европейских «нейтралов» и вопрос участия-неучастия Украины в НАТО.

Актуальной также является идея *нового Будапештского формата* - переговоры в составе стран-гарантов безопасности Украины (подписанты Будапештского меморандума) и Украины, возможно, при участии Европейского Союза, ООН и ОБСЕ. Задача переговоров - гарантии мира и безопасности Украине в контексте подготовки и реализации нового мирного плана.

4. Отдельные военные аспекты развития ситуации на территориях конфликта после Минских договоренностей-2.

Военный аспект

Несмотря на ошибки и вынужденные отступления, военная мощь Украины в течение года постепенно возросла. Армия вооружалась, набиралась опыта, получала огромную поддержку от волонтеров и добровольцев. По сравнению с началом антитеррористической операции в апреле 2014 г., в марте 2015 г. боеспособность Вооруженных Сил заметно

повысилась. Получено не только опыт - как положительный, так и отрицательный - но и в целом восстановлена система обороны страны, которая сейчас функционирует почти удовлетворительно. Очевидно, государство будет продолжать вкладывать ресурсы, строить сильную боеспособную армию в соответствии с ситуацией, которая сложилась. Внимание будет уделено созданию надежного военного резерва разнообразного качества и количества. Это постоянные части, укомплектованные только профессионалами, способными в современных боевых действиях на быструю мобилизацию, доподготовку, комплектование, обеспечение оружием. Известно, что крупномасштабные конфликты начинают регулярные войска, а заканчивать их будут те, кого позже мобилизуют, боеспособный резерв.

Возникает необходимость быстрого перевооружения войск, требуют активного развития отношения с партнерами и союзниками, получение от них не только политической и финансовой, но и военной поддержки. Если системно, быстро, основываясь на Минских договоренностях, продолжить работу по усилению обороноспособности, то Россия, в конце концов, встанет перед дилеммой: или соглашаться с мирным разрешением конфликта в Донбассе (и это не обязательно должна быть миротворческая операция), либо начинать эскалацию с непредсказуемыми последствиями и тяжелыми потерями для агрессора.

Достаточно ли реален риск полномасштабного военного наступления со стороны России? Пока концентрация войск в Ростовской области РФ и провоцируемые этим разговоры о полномасштабном вторжении носят скорее характер шантажа, демонстрации силы, запугивания. Ведь очевидно, что последствия такой авантюры для России будут непредсказуемы. Год назад ввод российских войск в Крым сопровождался патриотической эйфорией («крымнаш» и т.п.).

Уже через год крымская кампания закончилась для России огромными экономическими и политическими потерями. Сегодня российская власть осознает, что цена масштабного военного наступления может существенно превышать первоначальные ожидания. Поэтому сейчас вероятно ожидать постоянных локальных провокаций вдоль линии разграничения, сопровождаемых диверсионными и террористическими актами, а также информационными и дипломатическими акциями.

Более вероятной целью Кремля сейчас выглядит не столько широкомасштабная вооруженная агрессия в Украине, сколько истощение ее

ресурсов, запугивание, попытки заставить украинскую власть согласиться на федерализацию, внеблоковый статус Украины, согласование с РФ украинской внешней политики, и тому подобное. В то же время, исключать возможность открытой вооруженной агрессии России против Украины также не следует, поскольку имеются прямые признаки подготовки к таким действиям (обучение войск вблизи границ Украины, сосредоточение войск на Донбассе и в Крыму, активизация разведки, провокационные полеты авиации и БПЛА РФ, нападения на объекты противовоздушной обороны и т.д.). То есть, существуют планы, согласно которым и происходят указанные провокации.

Миротворческий аспект

Несмотря на усилия и заявления о проведении миротворческой операции, оснований для оптимизма сейчас не много. Если хотя бы одна страна - постоянный член Совета безопасности ООН будет против миротворческой миссии в Донбассе, то решение не будет принято. Россия является членом Совета безопасности ООН и, скорее всего, воспользуется правом "вето" для блокировки решения Совета. Инициатива Совета безопасности и обороны Украины сейчас носит только символический характер, для ее реализации нужно еще много дипломатических усилий.

Существенное значение имеют детали. Если в обосновании необходимости для этой миссии украинская сторона будет отмечать только традиционные военные аспекты для миротворческой операции (то есть разоружение незаконных формирований или разведение противоборствующих сторон), безусловно, Россия будет это блокировать. РФ де-факто является участником конфликта, и именно пророссийские сепаратисты противостоят законным властям Украины. В первую очередь, нужно подчеркивать гуманитарные проблемы и предлагать программу действий по их решению. К охране гуманитарной миссии следует привлекать вооруженных служащих из третьих стран, не заинтересованных в конфликте, что увеличивает вероятность успеха миссии.

В случае принятия Советом безопасности ООН решение о введении миротворческих сил на территорию Украины, его реализация может продолжаться несколько месяцев, возможно, более полугода. К тому времени должны работать Минские договоренности, которые до сих пор еще не исчерпали своего потенциала.

Приложение: Меморандум Института стратегических исследований «Новая Украина» «Мирный план: перезагрузка», февраль 2015 (выдержки).

«Для обеспечения нового мира необходимы следующие шаги.

Первое. Создание нового, «пост-минского» переговорного формата. Стороны переговоров - уполномоченные представители Президента, парламента и правительства Украины, руководство Донецкой и Луганской областей (госадминистрации, местное самоуправление), уполномоченные представители самопровозглашенных ДНР и ЛНР, дипломатические представители РФ и ЕС, уполномоченная миссия ОБСЕ, специальный представитель ООН. Задача новой переговорной группы - разработка конкретного плана шагов по прекращению огня, обеспечение гуманитарного перемирия, освобождение пленных, утверждение гарантированной линии разграничения. План шагов также должен включать мероприятия по гуманитарной поддержке населения, восстановление объектов и инфраструктуры, помощи и поддержки беженцев. План должен предполагать переходный период минимум на три месяца.

Местом работы группы может быть определен населенный пункт Украины, который будет признан сторонами как безопасный и компромиссный.

Одновременно, для организации системной работы с территориями, которые пострадали от конфликта, необходим отдельный комитет Верховной Рады по возрождению территорий, пострадавших от вооруженных конфликтов.

Второе. Международный переговорный формат в составе Украины, стран-гарантов безопасности Украины (подписантов Будапештского меморандума), Европейского Союза, и при участии международных организаций - ООН и ОБСЕ. Задача переговоров - гарантии мира и безопасности Украины, в контексте подготовки и реализации нового мирного плана.

Третье. Создание украинско-российской комиссии по урегулированию пограничных проблем при посредничестве ОБСЕ. В соответствии со сроками

нового мирного плана, должны быть обеспечены: контроль украинско-российской границы, меры по возвращению граждан РФ, принимающих участие в конфликте на Донбассе, в Россию, прекращение поставок военной техники и боеприпасов в зону конфликта.

Четвертое. Срочное проведение сессии (заседания) ОБСЕ, которая должна стать организатором и координатором реализации миротворческой миссии в зоне конфликта (линия разграничения, пограничная линия Украина-РФ). В качестве непосредственных участников могут быть привлечены члены ОБСЕ из числа нейтральных и неприсоединившихся стран.

Для обеспечения такой миссии предлагается принять Программное Заявление ОБСЕ по украинскому вопросу. В этом Заявлении должны быть отражены новые задачи миссии ОБСЕ как единственной международной организации по безопасности в Европе, которая пользуется доверием и способна стать основой обновленной европейской архитектуры безопасности.

Пятое. Необходимо провести тщательное международное расследование всех фактов военных преступлений против мирных жителей Донбасса. С этой целью должна быть создана специальная комиссия Верховной Рады, которая вместе с представителями стран-членов ОБСЕ обеспечит объективное и честное расследование ВСЕХ военных преступлений.

Шестое. Одновременно с установлением мира, необходимо создать широкий **Совет по Донбассу**, куда войдут представители местного самоуправления, общественных организаций и бизнес-ассоциаций, представители различных фракций Верховной Рады, моральные авторитеты. Цель такого Совета - разработать долгосрочную программу развития Донбасса, организовать широкий диалог как в самом регионе, пострадавшем от конфликта, так и между другими регионами Украины.

Седьмое. По факту установления мира - проведение Национального форума единства, в котором примут участие представители местного самоуправления всех регионов Украины, представители парламентских фракций, Глава государства. Цель Форума - достижение согласия по проблемам реформы самоуправления и административно-территориального устройства

Украины. Итоги работы Форума могут быть отражены в Конституционном Манифесте, который положил бы начало новому конституционному процессу в Украине.

Восьмое. Важнейшим условием мира и безопасности является восстановление доверия и деловых отношений между Украиной, ЕС и РФ. Снятие санкций, нормализация экономических отношений. В то же время, формирование новой договорной базы отношений требует нового постоянно действующего переговорного формата Украина-ЕС-РФ. Этот формат может быть создан как постоянно действующая трехсторонняя депутатская комиссия при поддержке трехсторонней экспертной группы.

Диалог о будущем Украины станет возможен только при условии мира. Эти шаги позволят нам остановить войну, сохранить тысячи жизней наших соотечественников, вернуть мир Украине и Европе, и начать серьезный диалог о том, как жить дальше в единой стране ».

Авторский коллектив: Андрей Ермолаев, Оксана Маркеева, Леонид Поляков, Святослав Денисенко.