ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ 09.09.2019 | Николай Капитоненко

Перспективы «Минска»

Минскому протоколу пять лет: почему не сработали договоренности о перемирии и можно ли надеяться на них в будущем?

Пять лет назад, в разгар кризиса государственности Украины, военных действий и полной неопределенности с будущим европейской безопасности, был подписан Минский протокол – документ, ставший наиболее частым, наравне с Будапештским меморандумом, символом внешней политики и политики безопасности Украины.

Редко кто высоко оценивает потенциал и текущую роль Протокола из 12 пунктов, подписанного пятью людьми с не совсем понятными полномочиями. В сентябре 2014 года формальности были вторичными – нужен был набор решений для того, чтобы остановить огонь и открыть дорогу к дальнейшему урегулированию конфликта.

Однако дальнейшего урегулирования не случилось. Конфликт даже не удалось заморозить по сценарию некоторых других конфликтов на постсоветском пространстве. И до сегодняшнего дня продолжаются ежедневные обстрелы, в которых гибнут несколько сотен людей в год. По академической классификации на востоке Украины идет асимметричный конфликт низкой интенсивности, имеющий все шансы стать типичным конфликтом постбиполярного мира длительностью более 25 лет.

Почему не сработали Минские договоренности и можно ли надеяться на них в будущем? Как Минский протокол от 5 сентября 2014 года, так и Декларация в поддержку комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 года построены на идее обмена «децентрализации» на мир. Процесс видится поэтапным: обеспечение устойчивого перемирия, внесение изменений в законодательство Украины в обмен на возврат контроля над границей. Последовательность выполнения последних двух пунктов сразу же стала камнем преткновения: позиции Украины и России выглядели противоположными. Отсутствие стратегического видения решения конфликта и крайне низкий

уровень доверия между сторонами дополнительно осложнили ситуацию. Кроме того, официальная позиция России состоит в том, что ее войск нет на Донбассе, что позволяет Москве манипулировать ситуацией и лишает весь процесс остатков доверия.

По академической классификации на востоке Украины идет асимметричный конфликт низкой интенсивности, имеющий все шансы стать типичным конфликтом постбиполярного мира длительностью более 25 лет

Несмотря на значительные сложности с реализацией Минских договоренностей, можно разглядеть логику их совокупного применения. Конфликт состоит из нескольких измерений и развивается в нескольких плоскостях: региональной безопасности, двусторонних российско-украинских отношений и внутреннего политического кризиса в Украине. Теория и практика управления конфликтами последних 30 лет сводится к двум альтернативам: раздел государства или демократизация с целью обеспечения доступа к власти для разных социальных групп. Первый путь используется значительно реже, да и в украинских политических реалиях никто не выступал за его реализацию, хотя шагом в этом направлении можно считать активные споры вокруг блокады Донбасса. Сохранение же целостности рассматривается теорией исключительно через демократизацию и утверждение принципа power-sharing, то есть разделения власти.

Этот последний принцип обрел названия «децентрализации» или даже «федерализации», превратившись из нейтральной академической концепции в политический рецепт. Будучи хорошим инструментом в решении абстрактного внутреннего конфликта в слабом государстве, где разные группы населения не доверяют друг другу и вступают в вооруженное противостояние, он не работает в реалиях, где присутствует российская агрессия. Оккупация Крыма и решения Кремля по Донбассу в 2014 году сделали невозможным для России непредвзятое посредничество в конфликте, и в любых поддерживаемых Москвой инициативах Украина видит опасность. Именно так теоретически правильная децентрализация (она же демократизация) становится опасной ловушкой в восприятии Киева.

Долгое время все стороны конфликта оставались заложниками патовой ситуации. Делать шаги навстречу было политически

неоправданно, а иногда и рискованно. Даже замораживание конфликта выглядело менее привлекательным, чем его продолжение, сопровождаемое решительной риторикой и мобилизацией населения в обеих странах.

Но каждый подобный конфликт рано или поздно выставляет счет. Как украинская, так и российская экономики никогда не отличались эффективностью. Конфликт на востоке Украине добавил им проблем, разных по своей природе, но похожих по последствиям. Финансовая цена конфликта будет оставаться высокой, что особенно актуально для Украины: 15% довоенной экономики заблокировано. Россия, по мере продолжения бесперспективного противостояния, все больше проигрывает в глобальном геополитическом противостоянии и теряет авторитет на региональном уровне.

Как это часто бывает в играх типа «дилеммы заключенного», одновременное применение кооперативных стратегий обеими сторонами может увеличить выигрыш для каждой, но риск слишком велик.

Смогут ли Москва и Киев изменить доминирующую логику конфликта и достичь хотя бы надежного перемирия?

Мир на Донбассе был главным предвыборным обещанием Владимира Зеленского. Неразрешенный открытый конфликт почти ежедневно забирает человеческие жизни и является политической и социальной проблемой номер один в сознании граждан Украины.

Уникальная по своему масштабу политическая победа Владимира Зеленского как на президентских, так и на парламентских выборах создает уникальные возможности для реализации непростых решений

После победы на выборах были предприняты шаги, позволяющие обоснованно предполагать: новый украинский президент действительно ищет пути к надежному перемирию, «замораживанию» конфликта и прекращению его военной фазы, а также стремится облегчить условия жизни людей на оккупированных территориях. Основными из этих шагов стали инициатива установления прямых контактов между президентами Украины и России, обмен удерживаемых людей, отведение вооружений в районе Станицы Луганской и план по снятию экономической блокады оккупированных территорий. Если удастся все это осуществить, конфликт получится

заморозить.

Ни один из этих шагов не является простым. Любой из них будет встречать острую критику в Украине, а любая ошибка или срыв договоренностей другой стороной будет дорого стоить президенту Зеленскому. Традиционно высокий уровень конкуренции в украинской политике не способствует решениям, которые могут быть трактованы как уступки. С другой стороны, уникальная по своему масштабу политическая победа Владимира Зеленского и на президентских, и на парламентских выборах создает уникальные возможности для реализации непростых решений.

Обмен удерживаемыми лицами между Москвой и Киевом, который состоялся 7 сентября, через несколько дней после того, как исполнилось пять лет Минскому протоколу, играет ключевую роль в серии запланированных инициатив. Несмотря на то что сам документ предусматривал формулу обмена «всех на всех», в предыдущие годы процесс шел очень медленно и десятки людей продолжают удерживаться. Пласт юридических нюансов создавал возможности для практически бесконечного затягивания процесса, а дефицит взаимного доверия превращал немногочисленные обмены скорее в символ победы и повод заявить о своей правоте, чем в важный первый шаг для реализации дальнейших инициатив.

Иная расстановка акцентов пока позволяет надеяться, что и большой обмен «35 на 35», и возможные последующие обмены будут использоваться так, как нужно – как способ создания доверия и снижения рисков и издержек последующих шагов. В этом смысле очень важно, чтобы и в Москве, и в Киеве избегали трактовки процесса обмена как собственной победы и унижения соперника.

Есть элементы конфликта, снятие которых отвечает интересам всех, и над ними нужно работать

Следующий шаг может касаться установления надежного перемирия и разведения сил сторон. Экспериментальной площадкой для этого пока служит Станица Луганская, впоследствии же опыт может быть расширен на Золотое и Петровское. Последние несколько месяцев продемонстрировали сложность задач: к нехватке доверия и логике «игры с нулевой суммой» добавляются трудности на местах, работа спойлеров со всех сторон, а также отсутствие полного понимания логики дальнейших действий. Над каждой из них нужно будет отдельно работать.

Более масштабной задачей выступает прекращение огня. «Просто прекратить стрелять» в какой-то момент станет возможно, но вот подготовка к этому моменту потребует больших усилий. Тот факт, что перемирие на Донбассе объявлялось более 20 раз, но всегда нарушалось в первые же дни, сигнализирует о наличии серьезных препятствий. Где-то не стрелять невозможно в силу оперативной обстановки, где-то случаются провокации, где-то бывают эксцессы исполнителей, а где-то обстрелы стали способом заработка. В зоне боевых действий на Донбассе сосредоточены большие – а по европейским меркам очень большие – арсеналы вооружений и многочисленные армейские формирования. Удерживать такие армии от любого соприкосновения сложно. Возможно, разведение сил должно стать предпосылкой, а не результатом перемирия. Но даже в этом случае возникнут проблемы, поскольку некоторые из видов вооружений имеют дальность стрельбы в десятки километров. Вероятно также, что потребуются некоторые конкретные шаги, связанные с усилением роли Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, или возврат на более конструктивном уровне к обсуждению вариантов введения миротворцев ООН в зону конфликта.

Надежное перемирие может стать как важным достижением само по себе, так и промежуточной целью для более широкого процесса урегулирования конфликта. В последнем случае потребуется определение базовых параметров будущих отношений Украины и России, а также архитектуры системы европейской безопасности.

Вооруженный конфликт гораздо легче начать, чем закончить. И в особенности это справедливо в реалиях международной политики последних 70 лет. Россия платит высокую цену за политический выбор, сделанный в 2014 году. Вместе с ней эту цену вынуждены платить и Украина, и Европа. Конфликт на востоке Украины – игра с негативной суммой, в которой не будет победителей. Пять лет, прошедшие после подписания Минского протокола, предоставили достаточно уроков, чтобы понять: дилемма безопасности – это общая проблема. Сегодня в процессе управления конфликтом появились шансы преодолеть ее действие, пусть даже частично. Есть элементы конфликта, снятие которых отвечает интересам всех, и над ними нужно работать. Обмен, перемирие и диалог на всех уровнях – среди них. Вернуть отношения России и Украины на прежний уровень пока не представляется реалистичным, как и восстановить тот уровень безопасности, которым Европа наслаждалась до 2014 года. Но минимизировать риски, создать минимальный уровень доверия и, таким образом, сделать Восточную Европу более безопасной вполне можно попробовать.



Николай Капитоненко
Киев

Кандидат политических наук Николай Капитоненко (Nickolay Kapitonenko) - доцент Института международных отношений Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, директор Центра исследований международных отношений. Член Общественного совета при Комитете по международным отношениям Верховной рады Украины. Редактор журнала *UA: Ukraine Analytica*, автор более 70 научных статей. Основная сфера интересов – международные конфликты и внешняя политика Украины.

2 LESERBRIEFE

Ofeliya schrieb am 14.09.2019

Мая страна почти в таком же положении братская Украина мы от таких конфликтов потеряли земли людей и экономику и главное человеческие отношение долгте годы жыли бок о бок дружили м роднились но оказалась д армянские политики имели план силой отнять у нас исторически земли наш Карабаг проходит около 30 лет несмотря на всякие договора о перимирии всеравно ежедневно гибнут люди не решается ВОПРОС для чего Европейские

политики если не могут спомочь остается по моему один вопрос путем войны отобрать у агрессоря свои земли.КАКАЯ РАЗНИЦА НАШИ МОЛОДЫЕ ЖИЛЬЦЫ ПРИГРАНИЧНЫХ РАЦОНОВ ПОГИБАЮТ ЕЖЕДНЕВНО ЕСЛИ НАЧСТЬ ВТЙНУ ЗА КОРОТКИ СРОК ОСВОБОДЯТ НАШИ ЗЕМЛИ ОТ АГРЕССОРОВ ТАКЖЕ И УКРАИНА

Александр schrieb am 24.12.2019

спокойный ,профессиональный и честный взгляд на проблему постсоветского пространства. спасибо
