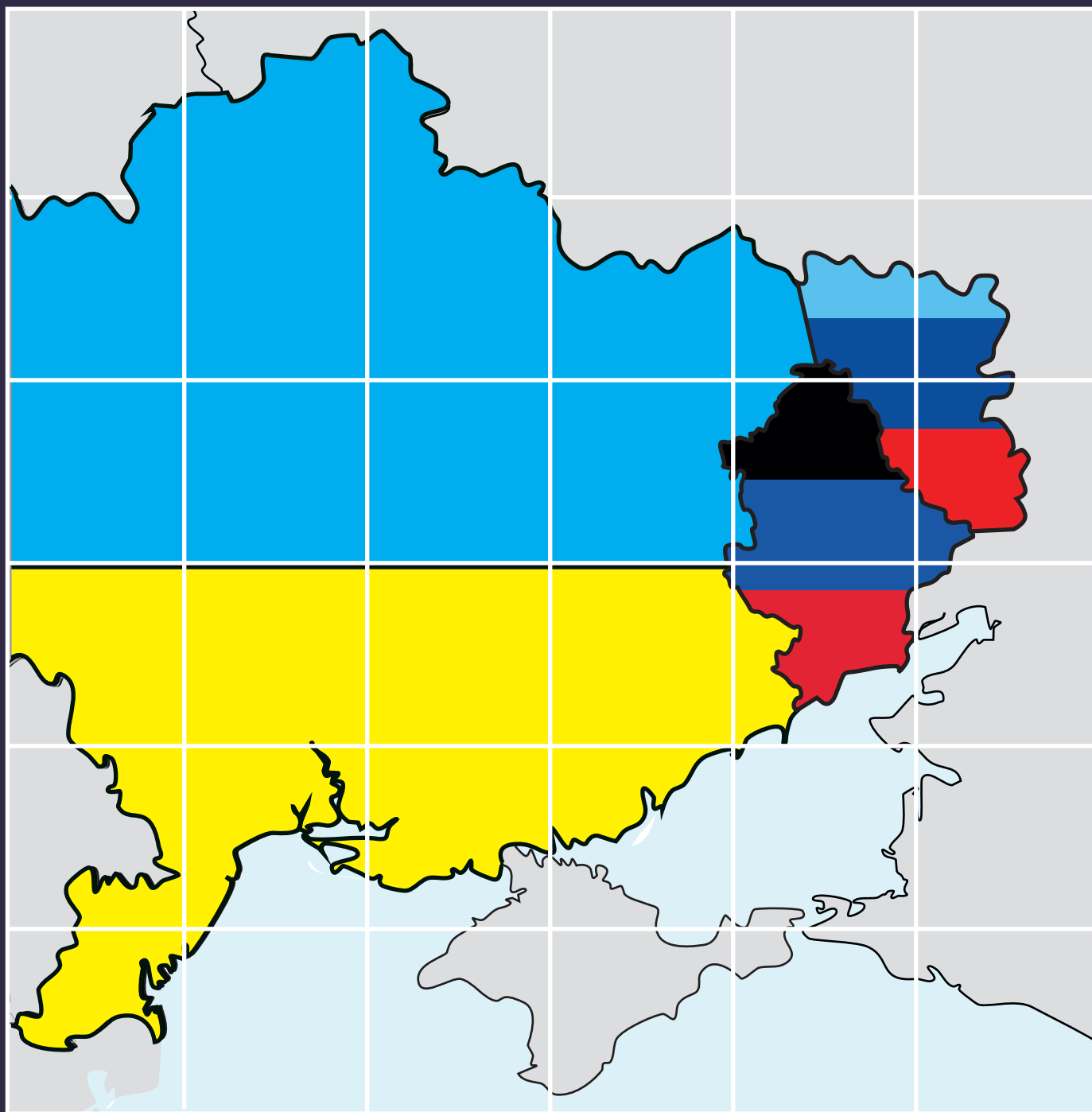




Центр  
политической  
конъюнктуры



Аналитический доклад

## ДВА ГОДА МИНСКИМ СОГЛАШЕНИЯМ. ПЕРИОД НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Москва  
Сентябрь 2016

# Содержание

<b>МИНСКИЙ ПРОЦЕСС. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ . . . . .</b>	<b>3</b>
<b>ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРЕГОВОРОВ В РАМКАХ «ЧЕТВЕРКИ» И КОНТАКТНОЙ ГРУППЫ В 2015–2016 ГОДАХ . . .</b>	<b>8</b>
<b>ПОДХОДЫ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ. . . . .</b>	<b>13</b>
<b>УКРАИНА</b>	
Ни мира, ни войны . . . . .	<b>13</b>
<b>ДНР–ЛНР</b>	
Признание суверенитета . . . . .	<b>15</b>
<b>РОССИЯ</b>	
Буквальный подход . . . . .	<b>15</b>
<b>ГЕРМАНИЯ И ФРАНЦИЯ</b>	
Двойственная стратегия . . . . .	<b>16</b>
<b>США</b>	
Сдерживание России . . . . .	<b>17</b>
<b>РИСКИ . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ. . . . .</b>	<b>23</b>

# МИНСКИЙ ПРОЦЕСС. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ

---

5 сентября исполнилось два года подписанию первых Минских соглашений и процессу урегулирования, который носит соответствующее название. За этот период переговоры по урегулированию конфликта на востоке Украины привели к четырем важным результатам.

## **Во-первых, продолжается процесс политического урегулирования.**

В настоящий момент он базируется на четырех основных документах: Минском протоколе от 5 сентября 2014 года («Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путина»); Меморандуме об исполнении положений Протокола от 19 сентября 2014 года; Комплексе мер по выполнению Минских соглашений 12 февраля 2015 года и Декларации Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 года.

Отправными точками мирных переговоров стали первая встреча в «нормандском формате» 6 июня 2014 года лидеров России, Германии, Франции и Украины и первая встреча Трёхсторонней контактной группы 23 июня 2014 года. После расширения вооруженного противостояния на востоке Украины и окружения украинской группировки под Иловайском Владимир Путин предложил первый план по деэскалации и урегулированию конфликта. 3 сентября президент России и президент Украины в телефонном разговоре достигли договоренностей по реализации этого плана, которые привели к заключению Минска-1.

Украинская сторона нарушила принятые на себя обязательства. В исполнении Минска-1 Верховная Рада Украины 16 сентября 2014 года приняла законопроект № 5081 «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» и законопроект №5082 «О недопущении преследования и наказания лиц-участников событий на территории Донецкой и Луганской областей». Оба законопроекта были одобрены парламентом, но так и не подписаны президентом, то есть не вступили в силу. Кроме того, в законе об особом статусе Киев назначил местные выборы на территории ДНР-ЛНР на 7 декабря 2014 года, что не было предусмотрено предыдущими договоренностями.

ми. В ответ на эти действия Украины республики провели собственные выборы глав и парламентов 2 ноября 2014 года. Все это время соглашение о прекращении огня не соблюдалось и в итоге привело к возобновлению масштабных боевых действий в январе 2015 года.

Ответом на фактический срыв Минска-1 Украиной и начало новой войны в Донбассе стал новый мирный план – Минск-2. Президент Путин согласился привлечь в качестве гарантов мирного процесса две лидирующие страны Европейского союза – Германию и Францию, которые, в том числе, должны были оказывать давление на Украину с целью соблюдения договоренностей.

Однако Киев начал предпринимать шаги, свидетельствующие о переинтерпретации в одностороннем порядке Минских соглашений. 18 марта 2015 года президент Порошенко подписал закон № 256-VIII «О внесении изменения в статью 10 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Новая формулировка статьи 10 определяла, что особый статус вступит в силу со дня обретения полномочий органами местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (то есть после проведения выборов по специальному закону). Это противоречило Минским соглашениям. Затем 14 июля Верховная Рада приняла несогласованный с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей закон о местных выборах и 17 июля назначила их в подконтрольных украинскому правительству регионах. Тем самым Киев сделал существенный шаг по рассинхронизации политического процесса на двух территориях. 31 августа 2015 года Верховная Рада одобрила в первом чтении изменения в Конституцию, которые содержали несогласованный с республиками пункт, согласно которому «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Более того, этот пункт оказался в разделе «Переходные положения», который носит временный характер. Во втором чтении эти поправки до сих пор не проголосованы парламентом. При этом президент Порошенко так и не подписал закон об амнистии.

После данных шагов мирный процесс в части выполнения пунктов политического урегулирования определенно зашел в тупик. Режим прекращения огня непрерывно нарушался. К сентябрю 2016 года минский процесс по вине Украины находится в зоне риска.

**Во-вторых, при посредничестве «нормандской четверки», зафиксированы четкие параметры мирного урегулирования, которые признаны и поддержаны международным сообществом.**

Кроме политической, в них входят военная, экономическая и гуманитарная составляющие. На сегодняшний день они остаются безальтернативным

набором действий, который Украина и ДНР-ЛНР должны предпринять, чтобы прекратить противостояние и создать условия для прочного мира в Донбассе. 17 февраля 2015 года Совет Безопасности ООН принял предложенную Россией резолюцию № 2202. В тексте резолюции есть прямая ссылка на документы Минска-2 – Комплекс мер по выполнению Минских соглашений и Декларацию лидеров «четверки» в поддержку Комплекса мер, которые включены в нее в виде приложений. Резолюция «призывает все стороны полностью имплементировать «Комплекс мер по выполнению Минских соглашений», включая полное прекращение огня, которое им предусмотрено».

**В-третьих, прекращены крупномасштабные боевые действия в Донбассе.**

По официальным данным украинской стороны, за два года конфликта общее количество погибших превысило 10 тысяч, из них более 2504 человек – военнослужащие. Количество временно перемещенных лиц достигло 1,8 миллиона человек. Вооруженные столкновения на линии соприкосновения продолжаются, регулярно поступает информация о новых жертвах среди силовиков и мирных граждан. Однако объем вовлеченных в них человеческих и технических ресурсов и, как следствие, количество погибших и раненых многократно уступают самым тяжелым стадиям конфликта в августе 2014 года и в январе-феврале 2015 года.

**В-четвертых, созданы международные форматы и инструменты для проведения постоянных переговоров между конфликтующими сторонами, верификации выполнения договоренностей и деэскалации.**

В соответствии с пунктом 13 минского Комплекса мер были сформированы рабочие группы в рамках Трехсторонней Контактной группы по выполнению различных аспектов Минских соглашений. После подписания Минска-2 в рамках Контактной группы были достигнуты два соглашения о прекращении огня – с 1 сентября 2015 года и с 1 сентября 2016 года. Выполняет свои задачи Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ на Украине, которая в постоянном режиме следит за активностью сторон и дислокацией вооружений. Наконец, формат «нормандской» четверки как на уровне глав государств, так и на уровне глав и представителей МИД остается ключевой гарантией приверженности всех сторон Минским соглашениям и механизмом контроля за их выполнением.

Вместе с тем **конфликтующие стороны за время переговорного процесса не смогли достичь ряда важных и необходимых результатов.**

**Во-первых, за два года конфликт так и не перешел полностью в плоскость политического урегулирования.**

Первый пункт Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, требующий незамедлительного и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, не соблюдается сторонами.

Локальные боевые действия на линии разграничения противоборствующих сторон продолжаются и периодически имеют тенденцию к эскалации. После введения в действие последнего соглашения о прекращении огня с 1 сентября стороны фиксировали его нарушения.

**Во-вторых, Контактная группа не превратилась в эффективную переговорную площадку.**

Она не стала местом принятия окончательных решений по мирному урегулированию. Украинская сторона неоднократно фиксировала отсутствие необходимых полномочий для работы в рамках контактной группы. Поэтому до сих пор все важнейшие решения согласуются и принимаются «нормандской четверкой». Контактная группа по факту лишь ориентируется на договоренности последней. В результате большая часть переговоров в рамках группы и подгрупп, как правило, проходит без конкретных результатов, носит характер обмена мнениями или претензиями. Трактовки участниками «нормандских договоренностей» и Комплекса мер порой прямо противоположны, а уровень доверия между ними значительно снизился. Участники не готовы брать на себя инициативу и предлагать конкретные шаги в рамках реализации Минских соглашений без согласования и гарантий «нормандской четверки». Не стала Контактная группа и отправной точкой для начала прямого общения между Киевом и Донецком и Луганском. Стороны конфликта по-прежнему не признают друг друга в качестве легитимных политических субъектов.

**В-третьих, сама «нормандская четверка» по причине блокирования украинской стороной не может выполнить ряд обязательств, которые зафиксированы в подписанной 12 февраля 2015 года Декларации Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений и которые направлены на укрепление процесса мирного урегулирование.**

Так, в Декларации сказано, что Париж и Берлин должны оказать «техническую поддержку для восстановления сегмента банковской системы в затронутых конфликтом районах, возможно, путём создания международного механизма для содействия осуществлению социальных выплат». Кроме того, «четверка» должна запустить процесс трехсторонних переговоров «между ЕС, Украиной и Россией в целях практического решения вопросов, вызывающих обеспокоенность России, в связи с выполнением Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли между Украиной и Европейским Союзом». К реализации этих решений «четверка» так и не приступила.

В итоге по истечении двух лет следует признать, что Минские соглашения все еще остаются невыполненными.



30 декабря 2015 года лидеры «нормандской четверки» договорились о пролонгации срока выполнения Минска-2 на 2016 год. Текущая динамика переговоров и тот факт, что на сентябрь 2016 года из всего Комплекса мер полностью завершен только последний пункт №13, позволяют сделать вывод о том, что весь перечень действий не будет выполнен до конца 2016 года.

**В результате перед «четверкой» вновь встанет вопрос о целесообразности продления Минских соглашений на 2017 год.**

**В то же время следует признать, что альтернативы Минску-2 в настоящий момент нет.** Это регулярно публично подтверждается всеми участниками мирного процесса. Более того, в силу различных причин ситуация остается такой, что ни один из переговорщиков не решится подвести под Минскими соглашениями черту, признав их провал. Отказ от договоренностей не соответствует духу резолюции СБ ООН № 2202 и предоставит карт-бланш сторонникам возобновления полномасштабных боевых действий.

**Поэтому продление Минских соглашений на 2017 год по итогам 2016 года следует признать наиболее вероятным исходом событий. Вопрос лишь в том, когда это будет признано на официальном уровне и какие условия их продления будут озвучены «четверкой».**

Однако в 2017 году многие из причин, препятствующие отказу от Минска-2 в этом году, могут оказаться нерелевантными. В следующем году «нормандской четверке», Соединенным Штатам, ДНР и ЛНР придется приложить гораздо больший объем усилий не только для того, чтобы добиться успеха в выполнении Минских соглашений, но и сохранить сам мирный процесс. Последнее не означает, что непропорционально вырастут риски войны между республиками и Украиной с перспективой втягивания в нее России и Запада, хотя такого сценария по-прежнему нельзя исключать. Стороны могут формально не отказаться от Минских соглашений, но свести мирный процесс к редким и безрезультативным контактам.

# **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРЕГОВОРОВ В РАМКАХ «ЧЕТВЕРКИ» И КОНТАКТНОЙ ГРУППЫ В 2015–2016 ГОДАХ**

---

Актуальная дорожная карта реализации Комплекса мер была определена на встрече «нормандской четверки» в Париже 2 октября 2015 года. Лидеры России, Германии, Франции и Украины тогда согласовали план первоочередных действий участников конфликта. Украина с ДНР-ЛНР должны были последовательно выполнить четыре шага – по два в сфере безопасности и в политической сфере. При этом за каждым шагом в сфере безопасности должен был последовать политический шаг.

**Первый шаг – отведение войск в Донбассе вдоль всей линии соприкосновения, длина которой превышает 400 километров.** С его помощью создаются препятствия для нарушения соглашения о прекращении огня.

**Второй шаг – принятие Украиной поправки в Конституцию об особом статусе.** При этом Киев должен подтвердить, что законодательно дооформит особым статусом отдельные районы Донецкой и Луганской областей по формуле главы МИД Германии Франка-Вальтера Штайнмайера. Согласно «формуле Штайнмайера», закон об особом статусе вводится в действие на временной основе в день проведения выборов по украинскому законодательству в ДНР и ЛНР, а на постоянной основе – после опубликования отчета ОБСЕ об их итогах.

**Третий шаг – введение круглосуточного контроля ОБСЕ за отведенной техникой.**

**Четвертый шаг – проведение амнистии путём введения в силу закона Украины, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.**

Спустя почти год после парижского саммита «четверки» наметился прогресс только в выполнении первого шага. В рамках Контактной группы было подготовлено соглашение о разведении войск на линии соприкосновения. В соответствии с ним сначала Киев и республики должны определить районы, где противоборствующие силы будут разведены на фиксированное расстояние в 1 километр в обе стороны от линии соприкосновения. В случае позитивного результата этот опыт будет распространяться на другие участки. В конечном



итоге войска должны быть отведены по всей линии соприкосновения. Однако соглашение до сих пор не принято сторонами. Следует учитывать, что в случае, если договоренность все-таки будет достигнута, работа по выполнению соглашения может занять не один месяц.

В политической части наблюдается тупиковая ситуация. После саммита министров иностранных дел «четверки» в Париже, 27 октября 2015 года, Киев лишь через полгода представил в том же формате проект концепции закона Украины «Об особенностях применения законов Украины при проведении местных выборов на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей». Несмотря на договоренности и неоднократные запросы, этот документ так и не был предложен на обсуждение в рамках Контактной группы.

В соответствии с предложениями украинской стороны выборы пройдут частично по смешанной (Донецк и Луганск), а частично по мажоритарной системе (остальные районы и населенные пункты ДНР-ЛНР). Согласно требованиям Киева, в выборах должны участвовать украинские политические партии, их организация возлагается на Центральную избирательную комиссию Украины, а украинским СМИ обеспечивается доступ к освещению избирательной кампании. В выборах в качестве кандидатов и избирателей получают право участвовать беженцы, покинувшие территории ДНР и ЛНР. Наблюдение за выборами проводит Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ.

Республики представили свои возражения на концепцию Киева. Они выступили за проведение выборов по чисто мажоритарной системе, против участия украинских политических партий, беженцев и против допуска украинских СМИ к освещению выборов.

С точки зрения представителей ДНР-ЛНР, мажоритарная система наиболее оптимально подходит для ситуации гражданского конфликта, в котором находится восток Украины. Участие украинских политических партий нецелесообразно, поскольку многие из них рассматриваются в ДНР-ЛНР как «разжигатели» конфликта в Донбассе. Властям республик будет трудно гарантировать безопасность их кандидатам и беспрепятственное осуществление агитации. Кроме того, сам факт участия в избирательной кампании некоторых украинских политических сил (прежде всего радикальной направленности) может вызвать непредсказуемую реакцию жителей ДНР-ЛНР, пострадавших от украинских силовиков, и привести к беспорядкам или даже новым вспышкам насилия. То же относится и к украинским СМИ, которые негативно освещали ситуацию в Донбассе и, по мнению республик, внесли свою лепту в прямое и косвенное разжигание конфликта.

Что касается беженцев, то их участие допустимо только в том случае, если кандидаты на выборах в ДНР и ЛНР получат симметричный доступ к украин-

ским СМИ и смогут проводить с их помощью агитацию на территории Украины. Кроме того, ДНР-ЛНР продолжали настаивать на предоставлении Донбассу особого статуса, проведении конституционной реформы и амнистии до проведения выборов.

Несмотря на требование пункта 4 Комплекса мер («начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей»), Украина отказалась содержательно рассматривать замечания республик к проекту закона. К этому их стимулировала позиция Парижа и Берлина, которые безапелляционно поддерживали версию законопроекта, предложенного Киевом.

В течение всего периода украинское руководство искало лазейки в Минских соглашениях, обстоятельства внутри страны, а также выдвигало новые требования, чтобы не приступать к выполнению своих обязательств в политической части. Порошенко утверждал, что у него нет необходимого числа голосов в Верховной Раде, чтобы принять изменения в Конституцию, предоставляющие особый статус Донбассу. Киев также настаивал, что не может приступить к выполнению политических пунктов соглашений, поскольку проблемы безопасности так и не были решены, и у Украины нет твердых гарантий их решения в случае проведения выборов.

Киев продолжает попытки навязать европейским партнерам позицию о необходимости выполнить в приоритетном порядке пункты по безопасности, не ожидая от Украины быстрых ответных шагов в политической части.

Во-первых, Киев ссылается на пункт 10 Комплекса мер, согласно которому должны быть обеспечены «вывод всех иностранных вооружённых формирований, военной техники, а также наёмников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ» и «разоружение всех незаконных групп». Украинская сторона предложила полный вывод тяжелой техники с территорий ДНР и ЛНР. По мнению республик, это было бы равноценно проведению одностороннего разоружения и лишало бы их каких-либо гарантий от совершения агрессивных действий со стороны Киева. В ответ они предложили разместить тяжелые вооружения на специальных складах, на которые будут иметь круглосуточный доступ наблюдатели ОБСЕ, что соответствовало компромиссному решению «нормандской четверки» в Париже.

Во-вторых, другим камнем преткновения стало разминирование. Украина заявляет о необходимости разминирования территории ДНР-ЛНР до выборов, чтобы обеспечить свободу передвижения. До решения этого вопроса украинские власти считают проведение выборов небезопасным и невозможным, поскольку кандидатам и избирателям не может быть обеспечен доступ друг к

другу и к избирательным участкам. Однако, по мнению специалистов, процесс разминирования может затянуться на несколько лет, что позволит Украине не приступать к выполнению своих обязательств и отложит политическое урегулирование на неопределенный срок.

В-третьих, Киев настаивает на разворачивании полицейской миссии ОБСЕ для обеспечения безопасности до, во время и после выборов. Миссия должна получить полный доступ ко всей территории ДНР-ЛНР и быть развернута на украинско-российской границе в Донбассе. Проблема заключается в том, что в истории ОБСЕ не было прецедентов для проведения подобной масштабной операции. Для ее осуществления организации также потребуется новый мандат. Республики выступили категорически против присутствия вооруженных иностранцев на своих территориях. Москва, в свою очередь, поддержала развертывание вооруженных стрелковым оружием наблюдателей ОБСЕ вдоль всей линии соприкосновения. Но решение ОБСЕ даже по такой миссии не готовится.

В 2016 году Париж и Берлин, все более негативно оценивающие ход переговоров в Контактной группе, выступили с инициативой перенести решение политических пунктов Комплекса мер на уровень политических директоров МИД России, Германии, Франции и Украины. Это предложение играло на руку Киеву. В переговорах на уровне политических директоров нет представителей республик, которые были бы лишены права высказывать свое мнение. Таким способом они рассчитывали добиться от России поддержки украинской версии законопроекта, а ДНР-ЛНР поставить перед фактом закона, который был бы принят Верховной Радой, будучи согласован Москвой, но не республиками. Однако в Кремле интерпретировали такой подход как не соответствующий Минским соглашениям и не поддержали его.

По итогам двух лет переговоров следует признать, что политическая часть Минских соглашений остается невыполненной. Голосования за проект конституционной реформы по децентрализации во втором чтении в Верховной Раде так и не состоялось. Порошенко продолжает настаивать на дополнительных условиях голосования за поправки: прекращение огня, «длительный период полной тишины на Донбассе», восстановление контроля «за украинско-российской границей, чтобы прекратить ввоз в Украину иностранных войск и военной техники». Министр иностранных дел Украины Павел Климкин заявил, что Украина не собирается предоставлять особый статус без выполнения дополнительных условий. По его словам, особый статус – это «легитимация российского протектората на Донбассе» и «путь к ослаблению и разделению Украины». Поправки в закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», которые откладывают введение особого режима самоуправления на территориях ДНР-ЛНР и называют условия



для введения этого режима, не соответствуют Минским соглашениям и продолжают действовать.

Все, что сделала Украина в политической части, – это представила свою версию закона о выборах, обсуждать который с представителями республик она отказывается, что противоречит пунктам 4 и 12 Комплекса мер и договоренностям «нормандской четверки» на саммите в Париже 2 октября 2015 года.

Более того, Украина не собирается переходить к политическим пунктам, ссылаясь на невыполнение первого шага, обозначенного «четверкой», – отвод войск вдоль линии соприкосновения.

В Киеве считают, что у него есть значительный временной лаг, после которого от Украины будет ожидаться шаг в политической сфере, то есть решение вопроса о предоставлении Донбассу особого статуса. Поскольку выполнение первого шага может занять несколько месяцев и украинские представители не спешат с его согласованием, у Киева есть время, чтобы откладывать свои ответные действия, в том числе дожидаясь результатов президентских выборов в США.

Руководство Украины делает ставку на то, что приход к власти представителя Демократической партии Хиллари Клинтон усилит давление Вашингтона на Россию, прежде всего в плане проведения демилитаризации Донбасса, то есть разоружения ДНР-ЛНР, до перехода к решению политических пунктов Минских соглашений.

# ПОДХОДЫ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ

---

Цели и стратегии основных участников процесса мирного урегулирования продолжают находиться в прямом противоречии друг с другом. За два года их так и не удалось привести к единому знаменателю.

Стороны объединяет лишь два общих принципа – общее понимание точки завершения конфликта и международное признание Минска-2.

Все участники признают – конфликт должен завершиться переходом под полный контроль правительства Украины ее части государственной границы с Российской Федерацией. В соответствии с Минском-2 это должно последовать после проведения местных выборов в ДНР-ЛНР и после проведения конституционной реформы. При этом и специальный закон Украины о выборах в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, и реформа Конституции должны быть согласованы с представителями республик.

Париж, Берлин и Вашингтон рассматривают завершение передачи границы под контроль Киева в качестве черты, после которой должен быть запущен процесс отмены секторальных санкций, введенных в отношении России. Следует также подчеркнуть, что Киев рассматривает конфликт в Донбассе в контексте более общего конфликта с Россией и считает точкой его завершения возвращение суверенитета над Крымом и получение от Москвы репараций за нанесенный ущерб. Россия, со своей стороны, не исключает использования минских переговоров для того, чтобы добиться международного признания своего суверенитета над Крымским полуостровом.

## УКРАИНА

### Ни мира, ни войны

Минские соглашения невыгодны Украине. Президент Порошенко подписывал их в условиях военного поражения в Донбассе, исходя из риска расширения конфликта и дальнейших территориальных потерь.

Выполнение Минска-2 де-факто будет означать превращение Украины в квазиконфедеративное государство, может обернуться параличом центрального правительства, «парадом суверенитетов» других регионов и закончиться пересмотром основ государственного устройства. По этой причине Киев не предпринимает никаких усилий, чтобы интегрировать Донбасс, и максимально

затягивает переговоры. Украинская элита оценивает риски, связанные с возвращением неподконтрольных территорий, выше, чем замораживание конфликта на неопределенный срок или даже чем полную потерю территорий.

Руководство Украины приняло стратегию «ни мира, ни войны», формальным автором которой является советник президента Украины и директор Национального института стратегических исследований Владимир Горбулин. Согласно этому подходу, Украина не имеет возможности вернуть контроль над Донбассом и Крымом военным путем и таким образом стать победителем в конфликте. Однако она может восстановить суверенитет над этими территориями постепенно, в результате системного накопления сил, проведения реформ, модернизации армии и усиления давления на Россию за счет сохранения и расширения режима международных санкций. Когда Украина накопит достаточно ресурсов, а Россия ослабнет из-за санкций, она сможет перейти от сдерживания к активной обороне, шаг за шагом выдавливая ДНР и ЛНР и сужая пространство их контроля, в том числе за счет локальных боевых действий. Это процесс не обязательно должен представлять собой череду успехов. За победами могут следовать поражения, за расширением зоны контроля в одном месте может последовать потеря в другом или продолжительное отсутствие прогресса. Однако общая траектория движения должна вывести Украину на границу с Россией образца февраля 2014 года в среднесрочной или долгосрочной перспективе.

При этом, продолжая вести ограниченную войну на востоке, украинская власть не собирается отказываться от переговоров. Но все договоренности, полученные с помощью дипломатии, должны носить промежуточный характер, не фиксируя никаких окончательных результатов, которые были бы не выгодны Украине. Цель украинской дипломатии – не урегулирование конфликта в Донбассе и налаживание отношений с соседом, а возвращение контроля над территориями, то есть нанесение поражения России. Минским переговорам отводится роль невоенного инструмента сдерживания Москвы.

В этой связи Украине выгодно не приступать к каким-либо действиям по выполнению своих обязательств в рамках политических пунктов и максимально долго концентрироваться на решении вопросов безопасности. В случае выполнения первого шага, обозначенного «нормандской четверкой», Киев будет вновь затягивать вопрос о предоставлении особого статуса или продолжать настаивать, что принятых или находящихся в процессе принятия документов – закона об особом статусе и поправок в Конституцию о децентрализации – достаточно.

На данном этапе переговорного процесса основная ставка Киева – ожидание более активного вмешательства Вашингтона на стороне Украины после прихода к власти Хиллари Клинтон. Украинское руководство считает, что новая американская администрация либо поможет ему продалить свою интерпретацию

Минска-2, либо поможет вовсе отказаться от Минских соглашений при условии сохранения поддержки со стороны Запада и изоляции Москвы.

## **ДНР-ЛНР**

### Признание суверенитета

После двух лет малорезультативных переговоров республики видят приоритетной задачей сохранение своей политической субъектности. Программа-максимум – признание суверенитета ДНР и ЛНР со стороны Российской Федерации. Программа-минимум – интеграция в состав Украины как целых, с сохранением всей вертикали власти и построенных институтов, пусть и под другим названием.

В переговорном процессе республики будут продолжать настаивать на принятии согласованной с ними конституционной реформы, изменении украинского законодательства в соответствии с новыми реалиями и принятии амнистии, а также проведении выборов по таким правилам, которые позволят консервировать их политические образования в составе Украины. Они будут пользоваться лакунами в Минских соглашениях, которые не описывают дальнейшую судьбу политической элиты ДНР-ЛНР и рассматривают ее в качестве будущей альтернативной украинской элиты. Поэтому республики будут настаивать на такой версии закона, которая позволит политикам ДНР-ЛНР избираться в местные органы власти и воссоздать под новыми вывесками структуры управления.

Проведение выборов в ДНР-ЛНР не по украинскому законодательству будет зависеть от дальнейшей судьбы Минских соглашений. Республики не пойдут в одностороннем порядке на такие выборы, поскольку они будут признаны стороной, ответственной за срыв Минска-2. Однако, если Минские соглашения будут заморожены без видимой перспективы восстановления переговорного процесса и если они поймут, что выборы повысят шансы на признание их суверенитета Российской Федерацией, такие выборы могут быть проведены по собственному законодательству ДНР-ЛНР.

## **РОССИЯ**

### Буквальный подход

Минские соглашения стали победой российской дипломатии. Их выполнение отвечает основным политическим требованием России в отношении Киева – федерализации Украины с перспективой сохранения ее внеблокового статуса.

Интеграция ДНР и ЛНР в состав Украины на правах широкой автономии станет первым шагом для выполнения этих условий. Поэтому российское руководство выступает за строгое и буквальное выполнение Минских соглашений. В этой связи Москва, например, не поддерживает развертывание вооруженной миссии ОБСЕ с полным доступом или миротворцев ООН на территории ДНР-ЛНР, поскольку это не зафиксировано в Минских соглашениях.

Российская сторона настаивает на реинтеграции ДНР-ЛНР в состав Украины исключительно при условии выполнения последней всех взятых на себя обязательств: проведение выборов только после введения в действие особого статуса и закрепление его в Конституции на постоянной основе и предоставления амнистии, а после проведения выборов – возвращение контроля над границей. Только так могут быть обеспечены гарантии выполнения Минских соглашений, и Киев не сможет воспользоваться возможностью при первом же удобном случае отменить новые полномочия и попытаться изменить ситуацию в Донбассе силовым способом в свою пользу.

Россия рассматривает признание суверенитета ДНР-ЛНР как крайний сценарий, который может быть реализован в случае выхода Киева из Минских соглашений или начала военного наступления Украины на ДНР-ЛНР. В то же время в российском руководстве нарастает скептическое отношение к дальнейшим перспективам Минского процесса и к эффективности «нормандского формата» в силу принятой Киевом стратегии поведения. Кремль все меньше устраивает ситуация, когда Запад закрывает глаза на прямое нарушение Украиной Минских соглашений и одновременно требует от Москвы оказывать большее давление на республики. Россия не будет формально выходить из Минских соглашений, но не исключено сведение к минимуму или даже прекращение ее участия в переговорах в случае неприемлемого и провокативного поведения Украины или если Запад окончательно примет навязываемую Киевом интерпретацию своих обязательств в рамках Минска-2.

## **ГЕРМАНИЯ И ФРАНЦИЯ** Двойственная стратегия

Германия и Франция не заинтересованы в заморозке конфликта, поскольку это поставит под сомнение способности Европы самостоятельно, без США, решать кризисы на периферии ЕС. На кон поставлен авторитет Меркель и Олланда. Поэтому европейцам необходимо добиться прогресса в политической части соглашений.

С другой стороны, Париж и Берлин рассматривают Минские соглашения как результат военного поражения Украины, которого она не могла избежать. Во





время переговоров о заключении Минска-2 Меркель и Олланд уступили давлению России. Но дипломатическое поражение в Минске они решили компенсировать сильной политической поддержкой Киева. Германия и Франция склонны разделять интерпретацию Минска-2 Киевом на всем этапе его выполнения.

На словах Париж и Берлин заявляют о необходимости параллельного прогресса в сфере безопасности и в политической сфере. Однако в результате такого двойственного подхода в течение всего переговорного процесса они демонстрировали, что не готовы наращивать давление на Киев в части выполнения Минских соглашений. Они сигнализируют, что не ждут действий от Киева в отношении особого статуса Донбасса, амнистии и закона о выборах по причине тяжелой внутривнутриполитической ситуации, в которой находится Порошенко, и отсутствия серьезного продвижения в сфере безопасности. При этом они находят аргументы для поддержки украинских властей, когда речь идет о реформах внутри Украины, что вызывает непонимание со стороны России.

Тем не менее следует ожидать, что Париж и Берлин потребуют от Украины конкретных шагов по введению в действие особого статуса в случае выполнения соглашения об отводе войск. В последнее время Меркель, Олланд и министры иностранных дел из стран «четверки» акцентируют внимание, что Киеву следует готовиться к выполнению своих обязательств. Поэтому усиление политического давления на Киев в 2017 году все же возможно, особенно в случае успеха соглашений по безопасности.

Германия и Франция увязывают отмену секторальных санкций в отношении России с передачей контроля над границей с РФ Киеву. Германия занимает наиболее жесткую позицию в этом вопросе. Санкции рассматриваются Парижем и Берлином как единственный рычаг давления на Россию в настоящий момент и как главное орудие европейской внешней политики. Отказаться от санкций без выполнения Минских соглашений для европейцев было бы равноценно признанию провала собственной внешнеполитической линии. А следовательно, смягчение позиции европейцев, при условии сохранения преемственности внешнеполитического курса, маловероятно.

## **США** Сдерживание России

Стратегия Вашингтона сводится к сдерживанию России на постсоветском пространстве и в Восточной Европе. В связи с этим принципиальное значение для Соединенных Штатов имеет не мирное урегулирование конфликта, а использование минского процесса для блокирования расширения российского

влияния на соседние страны и для усиления Украины как геополитического противовеса России на постсоветском пространстве. Пока Минские соглашения справляются с такой ролью, Вашингтон будет призывать все стороны придерживаться их выполнения.

По словам заместителя госсекретаря США по вопросам Европы и Евразии Виктории Нуланд (в передаче депутата Верховной Рады Виктории Войницкой), «выполнение Минских соглашений создаст прецедент, когда российские войска впервые в истории добровольно покинут территорию, которую они оккупировали». Вашингтон рассматривает Минск-2 как «дорожную карту» ухода России и ее сторонников из Донбасса и прекращения ее влияния на эти территории, что полностью совпадает с позицией Киева. В этой связи Соединенные Штаты сопровождают дипломатию конкретной финансовой поддержкой Украины и помощью в укреплении и модернизации ее оборонного потенциала.

При этом для США сохраняется большой разброс возможных сценариев действия: от задачи-максимум – обеспечения полной победы Украины и формирования во главе с ней антироссийского плацдарма на постсоветском пространстве (с которого можно было бы проводить эффективную работу по дестабилизации в России) до задачи-минимум – изоляции зоны конфликта на границах Европы и России.

Вместе с тем Вашингтон активизировал свои дипломатические усилия в течение 2015 и 2016 годов и действовал более целенаправленно, чем Париж и Берлин. Соединенные Штаты пытались достичь быстрого прогресса за счет челночной дипломатии Керри и Нуланд. Они предприняли попытку войти в формат «нормандской четверки», став полноправным участником переговоров. В частности, именно благодаря давлению США в текст поправок к Конституции Украины, которые были приняты в первом чтении 31 августа 2015 года, вошло упоминание особого статуса Донбасса. Попытались американские дипломаты достичь прогресса и в принятии закона о выборах.

Однако в итоге Вашингтон принял позицию Киева не приступать к выполнению политической части соглашений до решения проблем с безопасностью. Он настаивает на том, что до выполнения политической части представителям ОБСЕ должен быть обеспечен беспрепятственный доступ на территории ДНР-ЛНР, а также необходимо добиться устойчивого прекращения огня и решить вопрос с выводом тяжелых вооружений.

# РИСКИ

---

По итогам двухлетних мирных переговоров, в условиях сохраняющихся противоречий целей и стратегий сторон, тупиковой ситуации в выполнении политической части, наметившихся проблем в отношениях внутри «нормандской четверки», риски законсервирования минского процесса значительно возросли. В дополнение к этому в 2017 году на первый план выходят новые риски, которые могут негативно отразиться на перспективах выполнения Минских соглашений. В общей сложности можно выделить восемь рисков для дипломатического урегулирования конфликта на востоке Украины.

**Непризнание провала Минских соглашений при консенсусе относительно их невыполнимости в долгосрочной перспективе.** Мирные переговоры могут продолжаться и дальше без существенного прогресса как в военной, так и в политической части. Цена выполнения Минска-2 слишком высока для Киева, и он будет стараться эту цену снизить, затягивая переговорный процесс и выдвигая новые условия. Так, в ситуации сентября 2016 года Украине выгодно выдвигать все новые условия в сфере безопасности, чтобы не приступать к выполнению обязательств в политической части, согласованных на последней встрече «нормандской четверки». Пока такая тактика в целом находила поддержку в Берлине, Париже и Вашингтоне. Россия, со своей стороны, будет настаивать на выполнении Минска-2 и отказываться от обсуждения рестарта мирного процесса на новых условиях.

В итоге Минские соглашения могут продлеваться каждый год ввиду своей безальтернативности. Однако их функция сведется к поддержанию хрупкого мира вдоль линии соприкосновения. Контактная группа сосредоточится на решении проблем обмена пленными и заключении периодических соглашений о прекращении огня. Переговоры продолжатся в вялотекущем режиме, без видимых результатов и прорывов. «Нормандская четверка» будет заявлять о необходимости их продолжения, однако общий консенсус будет состоять в том, что Минск-2 выполнен не будет. Из средства политического урегулирования минский процесс превратится в инструмент заморозки конфликта.

**Разрушение формата «нормандской четверки».** Крымский инцидент, когда украинская сторона подготовила и организовала заброс на полуостров диверсионной группы, наглядно показал, что «нормандская четверка» может

прекратить существование в результате усиления кризиса в отношениях между Россией и Украиной. Москва может выйти из переговорного процесса, отказываясь участвовать в дальнейших консультациях из-за конфронтационного поведения Киева. Формат держится исключительно на доброй воле входящих в него государств. Вероятность прихода к власти в Германии или Франции в 2017 году новых политиков, которые посчитают «четверку» не справившейся со своими задачами, также может обернуться концом «нормандского» формата. Вряд ли это означает, что может прекратить существование и сам минский процесс, но его статус и эффективность будут серьезно снижены.

**Потеря интереса России к Минским соглашениям.** В Москве рассматривают реализацию Минска-2 как инструмент мягкой интеграции ДНР и ЛНР в состав Украины, то есть получения своего голоса в украинской внутренней политике, и как способ смягчения санкций. Нежелание ЕС оказывать давление на Киев и отсутствие четких перспектив по изменению санкционного режима может привести к тому, что российское руководство может отказаться от участия в дальнейших переговорах в рамках «четверки» и Контактной группы. Это необязательно будет означать возобновление боевых действий в Донбассе. Россия может пойти на признание ДНР и ЛНР, тем самым став гарантом ненападения на них со стороны Украины, и одновременно дать гарантии Европе о ненападении со стороны республик.

**Пересмотр политики США.** Избрание президентом Соединенных Штатов 8 ноября Хиллари Клинтон может резко изменить американскую политику в отношении Украины и Минских соглашений. По традиции, в первый год новая администрация, пользуясь преимуществом новой команды, ставит цель добиться быстрого прорыва по целому ряду вопросов международной повестки, в число которых, скорее всего, войдет и украинское направление.

Наиболее вероятно, что Вашингтон сконцентрируется на скорейшем выполнении всех пунктов по безопасности, чтобы приступить к политическим вопросам. Клинтон может потребовать от России оказать давление на республики с целью отвода войск от линии соприкосновения, оказывая одновременное давление на Киев. Не исключено, что американцы согласятся с Киевом о необходимости полного вывода тяжелых вооружений ДНР-ЛНР за пределы их территорий, то есть на территорию России, под контролем наблюдателей ОБСЕ. Это потребует предоставления полного доступа СММ ОБСЕ ко всей территории ДНР-ЛНР, включая границу с Россией. Отдельным требованием может стать выход всех неграждан Украины, состоящих на службе в армии Новороссии, за пределы ДНР-ЛНР, опять-таки под контролем наблюдателей. В дополнение

к этим требованиям Клинтон может предложить некоторые геополитические уступки, например, откладывание вопроса о вступлении Украины в НАТО на неопределенный срок. Также России могут быть даны устные гарантии непредоставления Украине летального оружия.

В случае отказа Москвы от формулы Вашингтона США могут расширить санкции, начать ускоренную модернизацию украинской армии, включая предоставление летального оружия, и предоставить сильные гарантии безопасности. Не исключен и вариант, когда Клинтон потребует от Киева принятия закона о выборах в Донбассе в одностороннем порядке и будет ожидать от России встречных шагов в отношении республик. Риск состоит в том, что в результате давления Вашингтона Москва может выйти из Минских соглашений в одностороннем порядке и признать суверенитет ДНР и ЛНР.

**Вероятность досрочных выборов в Верховную Раду.** Оппозиция Порошенко делает ставку на проведение досрочных парламентских (а возможно, и президентских) выборов в 2017 году. В случае досрочной кампании в Раде может сформироваться влиятельная коалиция противников Минских соглашений. Лидер этой коалиции, скорее всего, возглавит правительство. Судя по опросам общественного мнения, победителем выборов может оказаться «Батькивщина». Партия Юлии Тимошенко вместе с другими оппонентами Порошенко может получить право на формирование правительства. Тимошенко пока занимает жесткую позицию по Минским соглашениям. По ее словам, «Минские соглашения и все, что связано с выборами на Донбассе, все, что связано с переговорами с террористами, – это ловушка для Украины!». Кроме того, в Верховную Раду вернулась бы националистическая партия «Свобода», а Радикальная партия Олега Ляшко расширила бы свое представительство. Напротив, политические силы, которые заявляют о своей приверженности Минским соглашениям, – «Блок Петра Порошенко» и «Оппозиционный блок» – могут оказаться в меньшинстве. В результате давление на президента со стороны радикалов увеличится. В таком случае вопросы о предоставлении Донбассу особого статуса, амнистии и принятия закона о выборах могут быть отложены в долгий ящик, что приведет к заморозке переговорного процесса.

**Игра Украины на срыв Минских соглашений.** В нынешних условиях односторонний выход Украины из минского процесса маловероятен. Киев понимает, что затягивание переговоров и кризис в отношениях внутри «четверки» могут привести к более выгодному для него сценарию, когда никто не будет требовать от украинских властей выполнения Минска-2. Украинские власти устраивает «заморозка» конфликта и переговоров, непринципиальным



даже является продление антироссийских санкций. Главное – сохранение поддержки со стороны Запада и получение гарантий безопасности.

**Проведение местных выборов в республиках не по украинскому законодательству.** Такой вариант развития событий следует признать возможным в том случае, если Россия прекратит участвовать в переговорах и возьмет курс на признание суверенитета ДНР-ЛНР.

**Война.** Возобновление крупномасштабных военных действий в Донбассе остается вероятным. Никаких надежных гарантий для предотвращения этого, кроме «нормандского» формата, до сих пор не создано. Ни одно из соглашений о прекращении огня не доказало свою устойчивость, а ключевые пункты по безопасности не выполнены. Кроме того, возможное сведение к минимуму переговорного процесса будет усиливать радикалов с обеих сторон конфликта.

# СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ

---

После двух лет переговоров следует признать, что мирный процесс находится в состоянии неопределенности. Тупик в выполнении политической части Минских соглашений и отсутствие сколько-нибудь заметного прогресса в других пунктах требует переоценки сценариев развития конфликта на период до конца 2016 года и в 2017 году.

На эти сценарии будут оказывать влияние восемь до сих пор неизвестных факторов.

Первый – какими окажутся результаты минского процесса к концу 2016 года. Например, получится ли согласовать детали соглашения о разведении сторон вдоль линии соприкосновения и будет ли завершена хотя бы частично его реализация, а также будут ли достигнуты какие-либо предварительные договоренности по политической части.

Второй – будут ли восстановлены контакты в рамках «нормандской четверки» до конца 2016 года и в каком формате, состоится ли новая встреча четверки.

Третий – как скоро стороны заявят о возможности продления Минских соглашений на 2017 год и на каких условиях. Например, примет ли «четверка» решение «продолжать прилагать усилия» в 2017 году для завершения выполнения согласованных в Париже четырех шагов, или будет сформулирована новая «дорожная карта».

Четвертый – какие шаги предпримет новая администрация США сразу после выборов и тем более после инаугурации президента в январе 2017 года.

Пятый – какими будут исходы президентских выборов во Франции и парламентских выборов в Германии в 2017 году. И если хотя бы в одной из этих государств сменится исполнительная власть, какую позицию она займет по Минским соглашениям.

Шестой – какую позицию займет Европейский союз по продлению антироссийских санкций в январе 2017 года.

Седьмой – внутривполитическая ситуация на Украине. Пройдут ли на Украине в 2017 году досрочные выборы в Верховную Раду. Исход выборов может как усложнить, так и упростить условия для выполнения Украиной политической части Минских соглашений.

Восьмой – войдут ли Соединенные Штаты в минский процесс в 2017 году и не расширится ли «четверка» до «пятерки». Не исключена и возможная интенсифи-

кация двусторонних форматов, которые придадут новый импульс переговорному процессу.

Эти неизвестные могут серьезно повлиять на характер переговоров, а также на отношение Запада к России и Украине.

В 2017 году не следует исключать и вероятность углубления раскола между Вашингтоном и Брюсселем по поводу подходов к решению конфликта и взаимодействия с Россией, что может быть обусловлено совокупностью факторов – от итогов выборов в США и Европе до общей усталости от малорезультативных переговоров.

Кроме того, в течение 2017-2018 годов Запад в целом может как ослабить, так и усилить свою поддержку Украины.

При таком количестве неизвестных можно лишь в общих чертах описать сценарии развития конфликта в Донбассе до конца 2016 года и в 2017 году.

### **Оптимистичный сценарий. Успешный процесс реинтеграции Донбасса в Украину в соответствии с Минскими соглашениями до конца 2017 года.**

Маловероятен. Этот сценарий может быть выполнен только в случае скоординированного и мощного давления ЕС и США на Украину – например, если выполнение Минских соглашений будет поставлено в зависимость от продолжения поддержки и помощи Киеву. Однако даже в этом случае, по внутренним причинам, Украина может пойти на риски ухудшения отношения с Западом на некоторое время, не соглашаясь с выполнением Минска-2. Украинская элита может пойти на риск временной международной изоляции, чтобы сохранить контроль над властью. Скорее к оптимистичному сценарию сейчас следует отнести возможность постепенного выполнения Минска-2 в течение нескольких лет на основании поступательного движения сторон к выполнению соглашений.

**Реалистичный сценарий. Замораживание переговорного процесса на неопределенный срок без возобновления крупномасштабных военных действий.** Наиболее вероятен. К нему постепенно начинают склоняться все участники процесса урегулирования, поскольку он является наименее затратной (по политическим инструментам) альтернативой. Минские соглашения формально останутся в силе, однако ни «нормандская четверка», ни Контактная группа не будут добиваться выполнения Комплекса мер по причине отсутствия согласия вокруг способов достижения конкретных параметров урегулирования. Частота переговоров сократится. Прорыв будет возможным лишь в случае прихода новых политиков к власти в Киеве, Европе и США, после чего переговоры возобновятся по причине безальтернативности Минска-2.



**Пессимистичный сценарий. Замораживание конфликта навсегда и признание провала Минских соглашений всеми участниками при сохранении хрупкого мира.** Вероятен. Стороны формально не откажутся от Минских соглашений, опять-таки по причине их международного статуса и безальтернативности, а также чтобы сохранить лицо. Однако переговорный процесс прекратится, как и контакты на уровне «четверки». Возможно, стороны начнут консультации для создания надежных предохранителей от возобновления войны и нерасширения конфликта в будущем без решения проблемы политического урегулирования.

**Катастрофический сценарий. Возобновление боевых действий либо наличие перманентных столкновений, приводящих к блокированию переговорного процесса на неопределенный период.** Не исключен. Однако следует подчеркнуть, что в сценарии возобновления военных действий, несмотря на регулярные резкие заявления руководства Украины и республик Донбасса, реально никто не заинтересован. Ни у Киева, ни у республик нет достаточных ресурсов для кардинального изменения военной ситуации в свою пользу. К тому же отказ от режима прекращения огня и наступление одной из сторон могут запустить новый виток противостояния России и Запада, усиление режима санкций и прочее. Причем независимо от того, будет ли этой стороной ополчение республик или вооруженные силы Украины.

Учитывая, что на данный момент наиболее вероятен сценарий замораживания Минского процесса на неопределенный срок, а также замораживание конфликта навсегда и признание провала Минских соглашений, всем участникам мирного процесса придется приложить большие усилия в течение 2017 года, чтобы сохранить Минские соглашения как эффективный и действенный инструмент урегулирования.

У Запада не останется никаких других вариантов, кроме многократного усиления своего давления на Украину с целью изменения ее действующего законодательства. Как показывает ситуация с украинскими реформами, у США и ЕС есть все возможности, чтобы добиться от Киева нужных результатов.