

Март 2019 г.

Взаимодействие России и США по разрешению кризиса на Украине

Возможности и значение

Сэмюэль Чарап и Андрей КОРТУНОВ

Второе минское соглашение (а точнее, Комплекс мер по выполнению Минских соглашений или Минск-2) было заключено в столице Белоруссии 12 февраля 2015 года. Ключевые участники переговоров – лидеры России, Германии, Франции и Украины. Хотя соглашение действительно привело к значительному сокращению насилия и кровопролития, фактически ни один его пункт не был выполнен. Сегодня процесс мирного урегулирования зашел в тупик, на востоке Украины продолжаются вялотекущие позиционные бои, а риск эскалации конфликта по-прежнему велик.

Существует ряд объяснений сложившейся ситуации, часть из них представляются предвзятыми и односторонними. Киев сводит суть конфликта к «российской агрессии», в то время как Кремль утверждает, что украинская сторона никогда не собиралась выполнять Минские соглашения – в частности, их политическую часть – и призывает Запад оказать на Киев давление.

Сам документ был составлен наскоро. Его положения зачастую довольно расплывчаты, неоднозначны и могут быть по-разному интерпретированы. Несмотря на эти недостатки, документ получил статус международно-правового в виде Резолюции 2202 Совета Безопасности ООН. Вместе с тем, чем больше проходит времени с момента принятия Минских соглашений 12 февраля 2015 года, тем меньше вероятность того, что они будут когда-либо выполнены в полном объеме. Постоянные ссылки на документ в России, на Украине, в Европе и США все больше напоминают религиозные мантры, которые имеют мало общего с реальностью.

«Украинский трек» в российско-американских отношениях был призван дополнить и, в идеале, ускорить процесс выполнения Минских соглашений. К сожалению, практические результаты консультаций между спецпредставителем Госдепартамента США по вопросам Украины Куртом Волкером и его российским коллегой Владиславом Сурковым были, мягко говоря, довольно скромными. Обе стороны подошли к решению возложенной на них задачи с диаметрально противоположных позиций и продемонстрировали нежелание выработать взаимоприемлемый компромисс, что не позволило провести предметные переговоры. Американская сторона рассматривала участие России в конфликте как продолжение грубого нарушения норм международного права и серьезную

стратегическую ошибку, за которую Москва должна заплатить соответствующую цену. Вашингтон был готов договориться о конкретных условиях ухода России с Донбасса, позволив Москве сохранить лицо путем снятия ее опасений по поводу возможных злоупотреблений властью со стороны Киева на Донбассе.

Команда Суркова, судя по всему, расценивала российскую вовлеченность в события на Донбассе как важную и в целом успешную политику. Она являлась инвестицией Москвы, которая должна была приносить доход в виде рычагов влияния на принимаемые Киевом политические решения по вопросам внешней политики (в частности, о геополитическом будущем Украины) и по внутренней политической повестке дня (например, по отношениям между центром и периферией и языковой политике). Столь различные отправные точки не позволили придти к общему видению урегулирования на Донбассе, не говоря уже о разрешении украинского кризиса в целом.

В сентябре 2017 года президент В.Путин предложил ввести на Донбасс ограниченный миротворческий контингент ООН для обеспечения безопасности работающей там Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ. Это предложение вызвало много дискуссий, идей и предложений относительно возможных форм проведения такой операции. Предпринимались многочисленные попытки претворить в жизнь предложения В. Путина преодолеть расхождение во взглядах на операцию между Россией и Украиной и увязать международную миротворческую инициативу с реализацией конкретных положений Минских соглашений.

Однако со временем эти дискуссии постепенно утратили актуальность из-за отсутствия политической воли сторон найти взаимоприемлемое решение. Более того, в конце 2018 года произошло обострение противостояния из-за инцидента в Азовском море, ставшее первым открытым столкновением на официальном уровне между Киевом и Москвой. Этот инцидент сделал выполнение Минских соглашений еще менее возможным, чем прежде.

Многие политики и эксперты выражают надежду, что президентские выборы на Украине, запланированные на конец марта, могут открыть новые возможности для достижения прогресса по Донбассу. Ожидается, что когда политическая пыль в Киеве, наконец, уляжется, украинское политическое руководство, независимо от того, каким оно окажется, будет находиться в более выгодной позиции и проявит больше гибкости и желания в достижении компромисса. Вот почему 2019 год может стать поворотным моментом в динамике украинского кризиса.

Хотя мартовские выборы действительно являются важной вехой в жизни Украины, маловероятно, что они радикально изменят подход Киева к Минским соглашениям. Украинский президент больше стеснен в своих действиях, чем, например, президент В. Путин, а политический истеблишмент Украины в настоящее время больше заинтересован в противодействии, нежели компромиссе. Любому президенту Украины будет сложно противостоять националистическим группировкам, которые выступают категорически против политического урегулирования, причем

ряд группировок имеет оружие. Более того, и Порошенко, и его главный соперник Юлия Тимошенко проводят избирательные кампании, делая упор на проведение жесткого курса и силовые решения.

Не вызывает сомнений тот факт, что в первом туре президентских выборов победителя не будет, он определится во втором туре в конце апреля. Сразу после этого начнется кампания по проведению октябрьских парламентских выборов, что еще больше ограничит свободу маневра Киева в любых переговорах. Но даже после завершения всех выборов 2019 года рассчитывать на достижение консенсуса в украинском политическом истеблишменте и обществе относительно урегулирования на Донбассе не приходится.

Следует также иметь в виду, что 2019 год будет очень тяжелым и нестабильным для всех западных держав, которые могут содействовать урегулированию украинского кризиса. Соединенные Штаты сталкиваются с рядом других острых внешнеполитических кризисов, разрешение которых, судя по всему, представляется им более важной задачей, чем урегулирование кризиса на Украине. Президенту Франции Эммануэлю Макрону необходимо разобраться с растущими внутренними проблемами, и его изначальное стремление урегулировать кризис на Украине, похоже, отошло на задний план. В Германии канцлер Ангела Меркель уже не так сильна, как раньше, и вряд ли Берлин продемонстрирует решимость и изобретательность, необходимые для достижения прогресса на Украине в ближайшее время. Выборы в Европейский парламент в мае и политическая нестабильность в ряде стран-членов ЕС могут еще больше снизить интерес к Украине.

Имеются также признаки того, что в 2019 году Москва может резко изменить свою политику в отношении Украины. Кремль возмутили, если не вывели из себя, недавние шаги украинских властей, особенно их попытка разорвать все связи с Русской Православной Церковью. Судя по всему, в Кремле преобладает мнение, что Москва может пережить и нынешнюю власть в Киеве, и поддержку Киева Западом, а Украина с новым руководством рано или поздно будет вынуждена изменить свою политику.

Кроме того, у Москвы сейчас нет экономических стимулов для проявления доброй воли в отношении востока Украины. При администрации Обамы наиболее болезненные санкции США против России были напрямую связаны с выполнением Минских соглашений. Сегодня причин введения американцами санкций намного больше – это и Сирия, и вмешательство в выборы, и использование химического оружия. Мало того, Конгресс (в рамках Закона США «О противодействии противникам Америки посредством санкций») лишил исполнительную власть прерогативы смягчения санкций, если речь идет об Украине. В Москве из этого сделали вывод, что даже при «хорошем поведении» России на Украине, санкции вряд ли будут отменены. А причина сохранить или даже ужесточить санкции всегда найдется.

В отличие от санкций США, наиболее серьезные санкции ЕС по-прежнему связаны исключительно с выполнением Минских соглашений. Однако для

Кремля такое положение дел мало что меняет. Как показывает пример санкций против Ирана, бизнес ЕС, как правило, учитывает позицию США, даже если политическое руководство ЕС выступает против нее. За тем, что происходит с Ираном, внимательно наблюдают в Москве, и имеющиеся на сегодняшний день факты подрывают позиции той части российского политического истеблишмента, которое выступает за примирение с Киевом. Их противники имеют все основания утверждать, что ослабление санкций ЕС будет по существу бессмысленным, если позиция Соединенных Штатов останется неизменной.

Конфликт на Донбассе также тесно связан с давним и принципиальным спором между Россией и Западом по поводу архитектуры европейской безопасности. Украинский кризис не стал причиной нынешних разногласий в Европе. Наоборот, он является наглядным проявлением расхождения во взглядах, которое появилось намного раньше. США и ЕС считают, что проблемы должны решаться последовательно: обе стороны должны сначала разрешить конфликт на Украине, а затем использовать этот импульс для обсуждения более фундаментальных вопросов европейской безопасности. Однако такой подход вряд ли сработает. В отсутствие широких мер обеспечения безопасности, Украина всегда будет бояться российской агрессии, даже если Минские соглашения будут выполнены.

В свою очередь, урегулирование ситуации на Донбассе не снимет озабоченности России в отношении западной военной инфраструктуры, размещенной вдоль ее длинной границы с Украиной. Вот почему даже реализация Минских соглашений в лучшем случае смягчила бы фундаментальное разногласие по региональному порядку лишь временно и частично.

Эти проблемы кажутся слишком сложными, чтобы правительства России и США занялись их решением в ближайшее время. Однако Москва и Вашингтон должны помнить, что состояние их отношений и будущее кризиса на Украине тесно взаимосвязаны. Если переговоры по Украине не удастся вывести из тупика, то следует ожидать дальнейшего ухудшения отношений в целом. Более того, относительное затишье на Донбассе отнюдь не означает отсутствия потенциала эскалации напряженности, что подтверждается инцидентом в Азовском море. Восточная Украина – это вовсе не «замороженный» конфликт. Незначительное столкновение там может в любой момент перерасти в полномасштабную войну. И такая война неизбежно приведет к дестабилизации двусторонних отношений.

Вот почему обе стороны должны быть заинтересованы в активизации совместных усилий по преодолению кризиса и параллельно с возобновлением переговоров по Донбассу приступить к обсуждению вопросов европейской безопасности. Это обсуждение может проходить в режиме неформального диалога, который позволил бы сторонам лучше понять позиции друг друга и определить потенциальное пространство для взаимодействия и взаимоприемлемые пути продвижения. К обсуждению следует привлечь и Европейский союз. Этот диалог не должен ставить целью добиться конкретных результатов – от сторон требуется просто приступить к обсуждению фундаментальных проблем, которые они в

настоящее время не решают. Диалог должен делать упор не столько на Минские соглашения, сколько на снижение риска и «снижение вреда» для местного населения. Последнее может включать последовательное принятие достаточно скромных мер, направленных, в первую очередь, не на урегулирование кризиса, а на недопущение дальнейшей эскалации напряженности и облегчение бремени людей, непосредственно затронутых конфликтом. Такой подход предполагает постепенное укрепление доверия на местах, международное сотрудничество в оказании гуманитарной помощи, улучшение инфраструктуры для пересечения линий разграничения и улучшение связи между сторонами. Соединенные Штаты и Россия могут использовать свое влияние с тем, чтобы их партнеры на местах проявили больше гибкости в этих вопросах.

Несмотря на значение, которое Украина оказывает на состояние отношений между Россией и США, украинскому вопросу, похоже, не уделяется должного внимания в двусторонней повестке. Судя по достаточно сдержанному восприятию конфликта ключевыми фигурами в обеих столицах, его вряд ли можно назвать кризисом. Более того, каждая сторона считает, что время играет на ее стороне. Москва убеждена, что в долгосрочной перспективе Запад утратит интерес к Украине, и та будет вынуждена пойти на компромисс. Вашингтон же видит, как с каждым годом Украина все больше отходит от российской орбиты. Однако ни одна из этих «теорий победы» не выглядит достаточно убедительной. Мало того, обе они могут усилить нестабильность как в самой Украине, так и вокруг нее. На самом деле, за подобным самоуспокоением скрывается трудный выбор для Москвы и Вашингтона: либо сложная политика компромисса в краткосрочной перспективе, либо неизбежное обострение проблем безопасности в долгосрочной перспективе.

Сэмюэль Чарап – старший политолог Корпорации RAND.

Андрей Картунов – генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД).

Доклад подготовлен при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке.

Настоящий доклад впервые опубликован Центром стратегических и международных исследований (CSIS) –некоммерческой организацией, которая занимается анализом международных аспектов публичной политики. Исследования центра носят внепартийный характер. Все взгляды, позиции и выводы, изложенные в данной публикации, отражают исключительно авторскую точку зрения.

© 2019 Центр стратегических и международных исследований. Все права защищены.