



УКРАИНСКИЙ ВОПРОС

СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

Николай СИЛАЕВ, Андрей СУШЕНЦОВ

Аналитическое агентство «Внешняя политика»

Июнь 2017 года

УКРАИНСКИЙ ВОПРОС

СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
МЕТОДОЛОГИЯ.....	8
СЦЕНАРИЙ 1. «ДВИЖЕНИЕ В КОЛЕЕ».....	13
СЦЕНАРИЙ 2. «КИЕВ НА ПРИЦЕПЕ»	18
СЦЕНАРИЙ 3. «КОЛЛАПС И РАВНОДУШИЕ»	23
СЦЕНАРИЙ 4. «УГРОЗА ИЗОЛЯЦИИ»	27
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	30

Украинский кризис продолжает развиваться в границах констант, определенных к весне 2015 года – большая война маловероятна, урегулирование заморожено, Минские соглашения остаются основой политического процесса.

Изменился международный контекст кризиса. Украина уходит на второй план повестки дня всех ведущих вовлеченных игроков – США, ЕС и России.

Прогноз рассматривает возможные сценарии развития кризиса на Украине с учетом ключевых неопределенностей, задающих спектр возможных вариантов будущего: меры поддержки Западом действующего руководства Украины и внутривнутриполитической стабильности правительства Петра Порошенко.

АГЕНТСТВО
«ВНЕШНЯЯ
ПОЛИТИКА»

АДРЕС: 109012,
РОССИЯ, МОСКВА,
НОВАЯ ПЛОЩАДЬ,
ДОМ 6

ТЕЛ.: +7 499 130 65 02

E-MAIL:
INFO@FOREIGNPOLICY.RU

ВЕБ-САЙТ:
WWW.FOREIGNPOLICY.RU

ОБ АВТОРАХ

СИЛАЕВ НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ

Директор по исследованиям аналитического агентства «Внешняя политика», старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности МГИМО МИД России.

СУШЕНЦОВ АНДРЕЙ АНДРЕЕВИЧ

Руководитель аналитического агентства «Внешняя политика», доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД России.

Введение

Украинский кризис продолжает развиваться в границах констант, определенных к весне 2015 года – большая война маловероятна, урегулирование заморожено, Минские соглашения остаются основой политического процесса. Наиболее динамично меняющийся аспект кризиса – его международный контекст. Украина уходит на второй план повестки дня всех ведущих вовлеченных игроков – США, ЕС и России.

Тем не менее, события вокруг Украины позволяют говорить об «украинском вопросе» по аналогии с подобными «вопросами», возникавшими в Европе в прошлом – Балканским, Восточным – своего рода узлами политических и прочих противоречий, которые в течение долгого времени определяли международный порядок. В украинском вопросе сплелись проблемы российско-американских отношений, динамики, форм, характера западной экспансии на постсоветское пространство, противоречия по поводу европейской системы безопасности. Бывают кризисы, которые проявляют изменившийся баланс сил и фиксируют новый порядок. В украинском кризисе, который стал затяжным, этот порядок непосредственно формируется.

Подход новой американской **администрации Д. Трампа** к украинской проблеме пока неясен. Вероятно, не менее полугода уйдет на его выработку. Пока нет оснований ожидать, что Украина войдет в число внешнеполитических приоритетов Вашингтона. Наиболее предпочтительным решением для США по соотношению возможных выгод и издержек является сохранение проблемы в ее нынешнем виде. Соединенные Штаты не будут усугублять украинский кризис, но и не приложат заметных усилий к его разрешению. Их позиция по Украине в значительной степени будет связана с динамикой отношений с Россией.

В высших эшелонах новой администрации США отсутствуют заинтересованные в Украине фигуры (наподобие Д. Байдена и В. Нуланд в администрации Б. Обамы), участие которых ограничивало бы свободу действий правительства в Киеве. Однако штат посольства США на Украине прежний, и его сотрудники принимают активное участие во внутривнутриполитической жизни Украины. В результате резкого понижения статуса американских участников украинской политики для Киева открываются новые возможности по манипулированию американским фактором в межэлитной борьбе. Без присмотра со стороны США правительство в Киеве в январе-феврале 2017 года возобновило военно-политические эксперименты в Донбассе. Украина становится наиболее непредсказуемым участником кризиса.

За неимением более выигрышной стратегии, нынешнего курса в отношении Украины будут придерживаться ключевые страны **ЕС** – Франция и Германия. С тем лишь отличием, что для преемников Ф. Олланда и А. Меркель успех или провал Минских соглашений не будет вопросом личного престижа. Об Украине станут забывать – Берлин и Париж не будут прилагать больших усилий к урегулированию конфликта в Донбассе, но и киевским властям помогать будут без энтузиазма.

Для **России** украинский кризис также становится второстепенным сюжетом. В Москве полагают, что недружественный режим на Украине сохранится на длительную перспективу. Даже в случае прихода к власти в Киеве сторонников компромисса с Россией, любые достижения политического процесса с ними будут неустойчивыми. Москва убеждена, что перманентный внутривнутриполитический кризис на Украине, затрагивающий и другие страны, может быть преодолен только через широкую автономизацию регионов страны, что позволило бы учесть её культурное и политическое разнообразие. В то же время киевская политическая элита осознает, что

автономизация регионов означает сокращение её богатства и власти, и категорически противится такому сценарию. Это повлекло снижение планки целей политики России на Украине – ключевым приоритетом стало сохранение стабильности и нейтралитета Украины. Стабильность соседа важна для России в силу существующей экономической, социальной и транспортной взаимозависимости; а нейтралитет – в силу стратегической дилеммы с НАТО по вопросу о европейской безопасности.

Современная украинская стратегия России состоит в ограничении ущерба, который украинские процессы могут ей наносить. Москва ведет сдержанную политику: она не закрывает ни одну из существующих возможностей, боится риски и по мере необходимости выводит из-под удара свои экономические активы. Россия настаивает на безальтернативности исполнения Минских соглашений по урегулированию кризиса (которые сама и предложила), но осознает, что никто не может их выполнить за Украину.

Действующее правительство **Украины** видит создавшуюся ситуацию как историческую возможность осуществить перезакладку украинской государственности на прозападных и антироссийских основаниях. Достижение этой цели позволит навсегда устранить политические силы Востока Украины от борьбы за власть в Киеве и консолидировать правление действующих элит. Хотя Украина беднеет, государству пока хватает ресурсов для поддержания своих базовых функций. Президент П. Порошенко в целом контролирует армию и спецслужбы, и многочисленные полувоенные формирования не настолько сильны, чтобы оспаривать власть у государственных силовых структур. Зарубежные доноры Украины продолжают оказывать ей помощь, которой недостаточно для роста, но пока хватает, чтобы избежать бюджетного кризиса. Президент Порошенко продолжает саботировать урегулирование в Донбассе, избегая

тем самым раздражения ультраправых сил в Киеве. Ключевые страны Запада молчаливо соглашаются с такой политикой.

Нынешние власти Украины не ищут примирения с отложившимися республиками и с Россией. Напротив, в тлеющем конфликте с ними Киев видит инструмент внутренней мобилизации и международной поддержки. Успех стратегии видится в Киеве в получении надежных гарантий безопасности со стороны США или НАТО, даже если это антагонизирует Россию. Украина не собирается возвращать Донбасс по процедуре Минских соглашений, видя в нем враждебный и чужеродный анклав, способный воспрепятствовать стратегической цели перезакладки украинской государственности. Предлагая различные новшества, Киев де факто саботирует Минский процесс, однако не может позволить себе односторонне выйти из него, поскольку это приведет Украину к международной изоляции. Киев контролируемо нагнетает напряженность на границе с ЛДНР, но избегает начала масштабных боевых действий, которые могут иметь непоправимые последствия. Можно утверждать, что действующие власти Украины удовлетворены сложившимся статус-кво. Вместе с тем, все большей проблемой для правительства становится активность полувоенных формирований, действующих в координации с крупнейшими олигархами для подрыва позиций П. Порошенко.

Власти непризнанных ***Донецкой и Луганской народных республик*** считают Киев националистическим и враждебным. Самостоятельность республик сдерживает Россия, которая допускает их энергичные шаги только в ответ на военное или экономическое давление со стороны Украины. Сложилась устойчивая закономерность – каждый этап давления со стороны Киева (блокада, военное наступление, убийства лидеров ополчения и т.п.) оборачивается контрмерами республик против интересов Украины в

Донбассе. Вместе с тем, пока эти контрмеры не нарушают дух и букву Минских соглашений.

В результате действий или бездействия всех вовлеченных сил складываются константы Украинского кризиса. Всего мы выделяем шесть неизменных параметров кризиса:

- 1) Невозможность военной победы Украины над ЛДНР.
- 2) Невозможность отказа сторон от Минских соглашений.
- 3) Невозможность военной инициативы со стороны ЛДНР.
- 4) Маловероятность в перспективе текущего политического цикла прихода к власти на Украине сил, ориентированных на примирение с Донбассом.
- 5) Сохранение медийного, политического и иного давления на сторонников мира на Украине.
- 6) Невозможность отказа Украины от Донбасса.

Методология

При подготовке настоящего прогноза мы исходили из нескольких методологических предпосылок.

Во-первых, аналитическая ценность прогноза состоит не столько в точности предсказания будущих событий, сколько в том, насколько он способен активизировать размышления и дискуссию о различных сценариях будущего. Задача такого прогноза – помочь людям, принимающим решения, мысленно поставить себя в ситуацию, в которой реализовался один из сценариев будущего, и побудить их просчитать свои возможные действия.

Во-вторых, хотя международный политический процесс обладает большой внутренней связностью и единством, объективность любого прогноза в немалой степени иллюзорна. Пытаясь охватить рассматриваемую ситуацию как систему, мы неизбежно смотрим на нее глазами одного из ее действующих лиц. Поэтому, составляя свой прогноз, мы признаем его субъективность. В том смысле, что он представляет собой взгляд на развитие украинского кризиса с точки зрения того, как понимают его справедливое урегулирование в России.

В-третьих, признавая ценность долгосрочных прогнозов, мы все же полагаем здесь и сейчас более актуальным прогноз краткосрочный. Внезапные и резкие перемены, политическая турбулентность стали фундаментальными признаками украинской политики. В той точке, где находится сейчас украинский кризис, зарождается несколько вариантов будущего. Оценить их жизнеспособность можно только на длительном отрезке истории, заглянув далеко вперед. Но для того, чтобы оценить спектр лежащих перед нами возможностей, требуется «посмотреть под ноги», сосредоточившись на анализе ближайшего будущего.

В данном прогнозе использован инструментарий сценарного анализа. Он предполагает выделение двух ключевых переменных, соотношение которых задает спектр анализируемых сценариев. Переменные должны быть наиболее значимы для рассматриваемого явления и не должны зависеть друг от друга. Анализируя возможные сценарии развития кризиса на Украине, мы выделили две ключевые неопределенности, которые задают спектр возможных вариантов будущего, и в то же время не зависят (или в минимальной степени зависят) друг от друга. Первая: продолжит ли совокупный Запад, то есть Соединенные Штаты и Европейский Союз оказывать политическую и прочую поддержку Украине? Вторая: насколько устойчивым окажется нынешний украинский политический режим?

Хотя поддержка со стороны Запада играет важную роль в укреплении внутривластных позиций президента Петра Порошенко, а неудачи украинских властей в проведении реформ в будущем могут ослабить готовность Запада оказывать им поддержку, мы считаем возможным признать эти неопределенности независимыми друг от друга. Мы исходим из того, что текущий кризис на Украине, как и в целом ее внутривластный процесс, имеет прежде всего внутренние причины. В то же время, Украина независимо от ее внутривластных обстоятельств, традиционно играла особую роль в стратегии Запада на постсоветском пространстве. Задолго до текущего кризиса Запад в целом содействовал тем силам на Украине, которые выступали за всемерное дистанцирование этой страны от России, ее сближение с евроатлантическими структурами безопасности или присоединение к ним. Эта линия набрала на Украине институциональную и интеллектуальную инерцию, которая не может быть быстро преодолена. В существующих условиях мы не считаем вероятным, что поддержка Украины со стороны Запада станет сильнее. На практике неопределенность состоит в

том, сохранится ли эта поддержка на нынешнем уровне или будет ослаблена.

Мы также считаем константой российскую политику в отношении Украины. Западные санкции на протяжении почти трех лет не привели к изменениям в позиции Москвы в отношении Украины и гражданской войны в этой стране. Для Москвы принципиально важно, чтобы в украинской политике были пропорционально представлены те силы на Украине, которые ориентированы на тесные экономические и политические связи с Россией, русский язык и русскую культуру. Широкая автономия Донбасса, а в перспективе федерализация страны расцениваются как необходимая гарантия этого и единственный способ сохранения территориальной целостности Украины с учетом ее политического, культурного и языкового разнообразия. Российское руководство считает такой подход открытым, умеренным, компромиссным, конструктивным и не видит в нем пространства для торга. Мы не ожидаем, что этот подход может быть изменен в направлении более комфортного для официального Киева даже в случае нарастания экономических трудностей и возникновения политической турбулентности в России – его разделяет подавляющее большинство российского политического класса. Но трудно исключить его ужесточение в случае, если Москва разуверится в перспективе конструктивного партнерства с Киевом и Западом и возможности сохранения украинского государства в его существующих с марта 2014 г. границах.

Две ключевые неопределенности задают четыре базовых сценария:

«Движение в колее» - сравнительная устойчивость украинского политического режима при сохранении нынешнего уровня поддержки Украины Западом.

«Киев на прицепе» - внутривполитическая дестабилизация подрывает украинскую государственность, однако Запад сохраняет нынешний уровень поддержки Украины.

«Коллапс и равнодушие» - украинская внутривполитическая ситуация дестабилизируется, Запад сокращает поддержку Украины.

«Угроза изоляции» - несмотря на сокращение западной поддержки, украинский политический режим сохраняет контроль над ситуацией в стране.

Рис. 1. Сценарии развития Украинского кризиса



Подчеркнем, что описанные сценарии могут не осуществиться в «чистом» виде. Скорее политическая реальность будет представлять собой их сочетание, склоняясь к одному из них. Свою задачу здесь мы видим не в том, чтобы «предсказать будущее», а в том, чтобы структурировать его, наиболее полно, представив спектр его вариантов. Мы также перечислим

события-маркеры, которые будут указывать на осуществление того или иного сценария.

Сценарий 1. «Движение в колее»

Первый сценарий реализуется в условиях сохранения на нынешнем уровне политической стабильности страны и поддержки правительства со стороны Запада.

На неопределенно долгий срок сохраняется текущее положение вещей. Молчаливо признавая провал реформ на Украине, слабость президента Петра Порошенко, обостряющуюся конкуренцию между различными политическими силами на Украине, западные лидеры и внешнеполитические сообщества, тем не менее, сохраняют нынешний уровень поддержки Украины. Хотя уверенность в Киеве как в потенциально ценном приобретении для евроатлантического сообщества ослабевает, отсутствуют мотивы и политическая воля для того, чтобы менять однажды принятый курс. Украину как тему международной повестки дня откладывают в сторону, но даже в этом случае сохраняется имеющийся уровень ее поддержки, дипломатической и медийной. Украину также спасают от возможной макроэкономической катастрофы. Она получает помощь Международного валютного фонда, хотя такая помощь сопровождается выдвиганием неформальных политических условий.

Запад не предпринимает целенаправленных усилий по смене власти в Киеве и не поддерживает такие инициативы украинских политиков. Петр Порошенко продолжает терять популярность и влияние, однако в целом контролирует ситуацию в стране вплоть до очередных президентских выборов.

Сталкиваясь со снижением интереса к Украине со стороны крупнейших международных игроков, Киев стремится не допустить замораживания конфликта в Донбассе. Украинские власти считают неприемлемой для себя

ситуацию, когда существование непризнанных Донецкой и Луганской народных республик воспринимается всеми вовлеченными сторонами как своеобразная «новая норма», неизбежное и долгосрочное явление. Наиболее простым способом не допустить такой ограниченной нормализации в Донбассе для Киева остается поддержание военной тревоги на линии соприкосновения сторон. Поэтому продолжаются обстрелы территорий ДНР и ЛНР, а также прощупывание их оборонительных позиций. Такие действия едва ли будут сопровождаться политическими заявлениями о продвижении Вооруженных сил Украины (ВСУ) в Донбассе, поскольку такие заявления, хотя дают краткосрочный внутривнутриполитический эффект, в то же время фактически возлагают на украинскую сторону ответственность за поддержание напряженности.

Нельзя исключить, что Киев будет предпринимать также провокации непосредственно в отношении России, подобные отправке диверсионных групп в Крым летом 2016 года или попытке проведения учений ПВО в воздушном пространстве полуострова. Подобные шаги не имеют собственно военного смысла, однако они могут предприниматься в интересах политической мобилизации общества или с целью представить статус Крыма международной проблемой (Москва отрицает наличие такой проблемы).

Масштабное наступление ВСУ в Донбассе в этом сценарии маловероятно. Киев не обладает решительным военным перевесом над двумя республиками, и возобновление военных действий сопряжено для него с угрозой поражения, которое будет иметь тяжелые внутривнутриполитические последствия, а также с риском утраты новых территорий на востоке страны. При этом крайне маловероятно, что эти риски могут быть для Киева компенсированы возможностью дипломатического успеха, например, в виде пересмотра не устраивающих Украину пунктов Комплекса мер. С подобным пересмотром не согласятся республики (тем более, если они нанесут ВСУ

новое поражение), его не поддержит Россия. Наконец, действующий документ по урегулированию конфликта в Донбассе имеет статус резолюции Совета Безопасности ООН, обязательной к исполнению, и едва ли Киеву удастся заменить его на столь же легитимный, но более устраивающий украинских радикалов аналог. Все это обесценивает для Киева эскалацию конфликта в Донбассе.

Состояние военной тревоги дает Киеву возможность продолжать ссылаться на то, что неразрешенный вопрос безопасности в Донбассе не позволяет выполнять политические пункты Комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 г. Хотя этот документ не увязывает прогресс политических договоренностей с достижением устойчивого режима прекращения огня, на переговорах об урегулировании конфликта Киев продолжает объяснять сохраняющуюся напряженность свой отказ вносить (и даже обсуждать) поправки в конституцию страны, предусматривающие особый статус Донбасса, а также договариваться об условиях проведения местных выборов на территории ДНР и ЛНР.

Европейские дипломаты – внешнеполитические ведомства Германии и Франции, а также представители ОБСЕ – в целом содействуют этому курсу Украины. Они публично не возлагают на Украину ответственность ни за продолжающиеся срывы режима прекращения огня, ни за отказ от выполнения политических пунктов Минских соглашений. Хотя в ходе закрытых переговоров с представителями Украины немецкие и французские дипломаты указывают украинской стороне на слабые стороны ее позиции, но их отказ от публичных оценок, даже осторожных и сдержанных, по сути, дает Киеву карт-бланш на отказ от выполнения Комплекса мер. Дипломаты ОБСЕ, выступающие в качестве посредников на переговорах между Киевом и Донбассом в Минске, также воздерживаются от того, чтобы отмечать и

комментировать позицию украинских представителей, препятствующую продвижению политического урегулирования.

Киев также будет продолжать блокаду ДНР и ЛНР, в том числе поддерживать ограничения на передвижение людей и товаров, не осуществлять социальных выплат. Договоренности по локальным экономическим вопросам – например, возобновление поставок угля с предприятий Донбасса на Украину – возможны. Но в целом украинская сторона не заинтересована в восстановлении экономических связей с регионом, поскольку это поведет к восприятию сложившейся ситуации как «нормы», к заморозке конфликта. Кроме того, в условиях бюджетных ограничений Киев не намерен осуществлять социальные выплаты в Донбассе. Украина расценивает блокаду и отказ от выплат как инструмент давления на население ДНР и ЛНР, а также на Россию, надеясь, что экономические трудности приведут к внутривластной дестабилизации в обеих республиках, а для Москвы цена поддержки Донбасса станет слишком высокой.

В рамках данного сценария Донецкая и Луганская народные республики будут продолжать переговоры с Киевом, все активнее заявляя о бесплодности этих переговоров, и одновременно наращивать масштабы сотрудничества с Россией. Человеческие, экономические, моральные потери, которые они несут от продолжающихся обстрелов, sporadических атак со стороны ВСУ и блокады, поведут к росту усталости их населения от неопределенностей военного времени и отсутствия ясных перспектив нормализации ситуации. Однако недовольство будет направлено не столько на руководство республик, сколько на украинские власти. В ДНР и ЛНР укрепятся настроения против возвращения в состав Украины даже на условиях широкой автономии, которую предполагает Комплекс мер по выполнению Минских соглашений.

Москва готова вести продолжительную дипломатическую борьбу за разрешение украинского кризиса и не расценивает возникающие здесь трудности как непреодолимые, а риски – как неприемлемые. Сохраняя приверженность Минским соглашениям, которые она считает и выгодными для себя, и компромиссными в отношении Украины, Россия будет продолжать оказывать необходимую политическую, моральную и иную поддержку двум республикам Донбасса. Она политически адаптировалась к западным санкциям и к разрыву экономических связей с Украиной. Она полагает, что ее запас прочности значительно выше, чем у действующего украинского политического режима. Москва осознает, что у Запада не имеется действенных механизмов давления на нее, которые при их использовании не угрожали бы жизненным интересам самого Запада. Хорошо понимая низкую результативность диалога с европейскими и американскими партнерами по разрешению украинского кризиса, Кремль считает необходимым поддерживать интенсивный диалог с ними по этому вопросу: отказ от такого диалога будет дипломатическим проигрышем. В описываемом сценарии у нее нет оснований модифицировать свой политический курс в направлении большей жесткости.

События-маркеры: отсутствие прогресса в сфере политического урегулирования конфликта в Донбассе, продолжение обстрелов и локальных вооруженных стычек на линии соприкосновения, сохранение экономической и иной блокады Донбасса со стороны Украины, сохранение нынешней риторики западных дипломатов в отношении Украины и кризиса в Донбассе.

Сценарий 2. «Киев на прицепе»

В данном сценарии существующая поддержка Украины со стороны Запада сохраняется, но сама Украина переживает внутривластную дестабилизацию.

Масштабы дестабилизации могут быть различными. В наиболее мягком варианте в результате досрочных парламентских выборов не может быть создана пропрезидентская коалиция, и законодательная власть вступает в длительное противостояние с президентом. Это, с одной стороны, делает практически невозможным принятие решений по урегулированию конфликта в Донбассе, а с другой – усиливает заинтересованность конкурирующих фракций украинской элиты в резких шагах, которые могли бы обеспечить им преимущества во внутривластной борьбе. Усиливается вовлеченность негосударственных или полугосударственных вооруженных и военизированных групп в политический процесс. Растет политическое влияние командиров таких групп («атаманов»).

В наиболее остром варианте дестабилизация проявляется в массовых уличных акциях, в том числе вооруженных, расширении практики, при которой негосударственные вооруженные группы фактически захватывают некоторые государственные полномочия и диктуют свои решения органам государственной власти. В пределе возможна попытка государственного переворота, в случае успеха которой Украина утрачивает легитимное руководство. По-видимому, именно эта перспектива может послужить основным сдерживающим фактором для конкурирующих политических сил.

В таком сценарии урегулирование в Донбассе полностью блокируется. Одновременно нарастает риск возобновления военных действий в результате случайной эскалации одной из локальных стычек. Таких стычек становится больше в связи с ростом влияния и самостоятельности негосударственных и полугосударственных вооруженных групп

заинтересованности покровителей таких групп в демонстрации своих военных успехов. Прогрессирующая слабость государственных структур распространяется на ВСУ, которые все в меньшей степени способны эффективно противодействовать ополчению Донбасса. Украина становится более агрессивной и менее защищенной. Ситуация на линии соприкосновения сторон в Донбассе становится менее управляемой. Возобновление полномасштабных боевых действий влечет за собой контрнаступление вооруженных сил республик, которые преодолевают плохо организованное сопротивление ВСУ. Новое поражение в Донбассе, сопровождающееся потерей новых территорий, усугубляет внутривластный кризис в Киеве и усиливает нестабильность на Украине.

Донецкая и Луганская народные республики сталкиваются с риском возобновления полномасштабных боевых действий и сопряженных с ними потерь и угроз. В то же время новая война в условиях частичного или полного паралича государственных структур на Украине оставляет им широкие возможности для того, чтобы закончить эту войну на своих условиях. Спираль нестабильности, когда новые военные поражения на востоке Украины влекут за собой усиление турбулентности с последующим переворотом в Киеве, может привести к ситуации, когда власти ДНР и ЛНР станут в той же мере легитимными, что и сила, которая *ad hoc* находится у власти в Киеве (по крайней мере, представители Донецка и Луганска подписывали Комплекс мер по выполнению Минских соглашений). В этом сценарии народные республики могут оказаться наиболее дееспособными государственными структурами на пространстве Украины.

Отметим, что масштаб дестабилизации повлияет на то, насколько быстрой и неподконтрольной официальному Киеву станет эскалация конфликта в Донбассе. Но, как мы полагаем, обострение внутривластных противоречий на Украине, расширение борьбы за власть в Киеве в любом

случае будет сопровождаться большим или меньшим ростом напряженности в Донбассе.

С середины 2014 г. активное вовлечение Запада в украинскую политику купировало наиболее опасные для Киева последствия внутривнутриполитической борьбы. В частности, Соединенные Штаты непосредственно участвовали в разрешении конфликта между президентом П. Порошенко и крупным предпринимателем И. Коломойским, причем спор разрешился в пользу президента. Это предполагало глубокое погружение американских дипломатов и политиков в дела Украины. Пока трудно судить о том, намерена ли новая американская администрация продолжать эту работу, имеются ли у нее необходимые ресурсы (в частности, в виде согласованной украинской политики Белого дома, Госдепартамента и разведывательного сообщества). В настоящий момент вовлеченность США невелика по техническим причинам: новая команда недавно приняла дела у предшественников. На некоторое время – до полугода – Украина предоставлена самой себе. Она стоит перед необходимостью самостоятельно обеспечивать минимальный уровень консолидации правящих групп, необходимый для поддержания более или менее работоспособных государственных институтов. Острое противостояние, вызванное в январе-феврале 2017 г. блокадой поставок сырья и продукции с промышленных предприятий Донбасса, показывает, что пока украинская политическая элита плохо справляется с этой задачей.

Значение данного сценария для западной дипломатии зависит от того, имеются ли у нее резервные планы на случай наступления внутривнутриполитического форс-мажора в Киеве. Выше мы упомянули о сильной инерции политического курса, который осуществляли ключевые страны ЕС и США с конца 2013 («майдан» в Киеве) до начала 2017 г. (завершение срока полномочий президента Барака Обамы). Данный курс предполагает

поддержку тех сил на Украине, которые отстаивают враждебную в отношении России политику и стремятся сделать Украину частью евроатлантической системы безопасности. Один из ключевых критериев успеха такого курса состоит в консолидации враждебного России режима на Украине, и более или менее масштабная дестабилизация в Киеве означает в той или иной мере провал этой политики Запада.

Не имея действенной резервной программы действий на случай значительного обострения внутривнутриполитической борьбы в Киеве, Запад может оказаться заложником собственной инерционной внешней политики. Он будет продолжать в прежней мере поддерживать Украину в условиях прогрессирующей дисфункции ее государственных институтов.

В таких условиях может если не исчезнуть, то ослабеть консенсус США и ЕС по украинскому вопросу. Не исключено, что, сохраняя верность прежнему курсу на уровне риторики, американская администрация не будет прилагать значительных усилий к тому, чтобы восстановить управляемость в Киеве и сгладить негативные для Украины последствия обострения внутривнутриполитической борьбы. Сохраняя вовлеченность в украинские дела, США предоставят союзникам – Германии и Франции – широкое пространство для дипломатической работы по урегулированию кризиса на востоке Украины. При подобном невмешательстве Вашингтона главным хранителем и оператором прежнего внешнеполитического курса станет Германия во главе с федеральным канцлером Ангелой Меркель. Трудность для немецкой дипломатии будет заключаться в том, что Берлин не обладает тем широким набором инструментов давления на ключевых участников украинского политического процесса, которым обладает Вашингтон. Поэтому Меркель не сможет предотвратить дестабилизацию на Украине, но в полной мере пожнет ее политические последствия. В таком сценарии политическому руководству

Германии предстоит понести основную ответственность за провал многолетнего курса Запада в отношении Украины.

Осуществление данного сценария в его предельных формах, когда распад государственных структур на Украине становится очевидным и неконтролируемым, крайне маловероятно. Но необходимо отметить, что в этой перспективе коллапс украинской государственности сопровождается коллапсом дипломатических усилий по ее сохранению и реконструкции: Россия и Запад будут взаимно блокировать односторонние действия друг друга в этом направлении, а кооперация между ними будет крайне затруднена с учетом инерции западного курса в отношении Украины. В то же время нужно заметить, что минский переговорный процесс может получить новый импульс – как потенциальный институт такой кооперации. Тем более, Меркель является одним из создателей этого института.

Впрочем, нельзя исключить, что для части украинских политических сил, борющихся за власть в Киеве, переговоры в Минске могут стать средством укрепления легитимности и завоевания популярности у избирателей, крайне уставших от внутренних конфликтов и их последствий. Однако даже если такие силы приобретут политическое влияние, они будут сталкиваться с активным противодействием гражданскому примирению со стороны киевских радикалов.

События-маркеры: досрочные выборы Верховной Рады, правительственный кризис, усиление активности негосударственных вооруженных групп, рост массовых выступлений с требованием отставки президента, массовые уличные столкновения, сохранение нынешней риторики западных лидеров и дипломатов в отношении Украины и кризиса в Донбассе, низкая активность американской дипломатии на украинском направлении.

Сценарий 3. «Коллапс и равнодушие»

В данном сценарии нарастающая внутривнутриполитическая турбулентность на Украине, способная в пределе привести к коллапсу государственных структур, сопровождается снижением вовлеченности Запада в украинские дела, а также его готовностью пересмотреть свои подходы к урегулированию конфликта в Донбассе.

Доступ Украины к западной финансовой помощи ограничивается, власти в Киеве сталкиваются с непосредственной угрозой новой макроэкономической катастрофы. В западной прессе и из уст политиков все громче звучит критика Киева за провал реформ, неконтролируемое политическое насилие, большое влияние радикальных националистов. Западные дипломаты делают публичные заявления, в которых вина за срывы режима прекращения огня и саботаж выполнения политических пунктов Минских соглашений возлагается на Киев. Представители ОБСЕ в ходе переговоров в Минске отмечают случаи, когда украинская сторона отказывается от своих ранее данных обещаний и достигнутых договоренностей, а также саботирует содержательные переговоры по политическим и иным вопросам.

Такой сдвиг не означает снятие противоречий по поводу Украины, имеющих между Россией и Западом, а отражает нарастающую усталость западных политиков от неспособности Киева проводить реформы и разрешать конфликт на Востоке страны. В Вашингтоне, Берлине и Париже начинают приходить к пониманию того, что Украина в силу своих глубоких внутренних культурных и политических различий не может превратиться в западного сателлита, не испытывая при этом постоянного и разрушительного внутреннего кризиса.

Ни США, ни ключевые страны Европейского Союза, ни сам ЕС на фоне более актуальных пунктов своей повестки дня не готовы прилагать существенные усилия к реконструкции Украины, однако начинают воспринимать ее как актив с отрицательной ценностью: долго помогать неудачнику значит самому превратиться в неудачника. Кроме того, в Вашингтоне и в европейских столицах осознают, что их собственные риски, связанные с Украиной, незначительны. Резкий рост российского влияния на Украину невозможен, учитывая настроения, доминирующие в политическом классе этой страны. «Российская экспансия в Европе» представляет собой лишь не слишком удачное изобретение восточноевропейских идеологов. Запад может предоставить Украину самой себе, не опасаясь каких-либо негативных последствий такого решения.

На фоне внутривнутриполитической нестабильности правящие круги Украины лишаются своего ключевого источника силы: недвусмысленной поддержки со стороны Запада. «Продать» конфликт на востоке страны как «защиту Европы от русской агрессии» становится если не невозможным, то затруднительным. Украина начинает нести политические издержки от своей политики саботажа Минских соглашений и в целом урегулирования в Донбассе. Эти издержки не критичны для каждого в отдельности украинского политика – Запад не собирается давить на них, он скорее к ним равнодушен – но в совокупности они приводят к тому, что идеологический антироссийский консенсус украинской элиты, во многом вынужденный и неискренний, начинает размываться. В Киеве начинают открыто обсуждать тяжелейшие последствия разрыва экономических связей с промышленными предприятиями Донбасса и с Россией.

Нарастающая недееспособность государственных институтов ослабляют позиции ВСУ. Увеличивается угроза случайной эскалации вооруженного противостояния до полномасштабных боевых действий

вследствие провокаций отдельных вооруженных групп. Однако размывание идеологического консенсуса в Киеве способствует стабилизации ситуации. Непопулярную войну на востоке страны можно открыто называть непопулярной, и это дает аргументы и уверенность тем командирам, кто предпочитает беречь жизни своих бойцов, осознавая, что мир может быть близок. Как и в предыдущем сценарии, Киев частично теряет контроль над вооруженными силами. Но, в отличие от предыдущего сценария, не в плане неуправляемой эскалации противостояния, а в плане возможного отказа ряда подразделений выполнять приказы. В целом организованное военное давление в Донбасс ослабевает.

События развиваются в направлении заморозки конфликта по образцу приднестровского, когда отсутствие устраивающего все стороны политического и правового решения не препятствует низкой напряженности на линии соприкосновения и широкому практическому сотрудничеству. Отличие состоит в том, что ДНР и ЛНР могут оказывать большее влияние на политические процессы на Украине, чем Приднестровье оказывает на Молдавию. Даже в нынешних условиях Донецк сохраняет контакты с частью украинского общества; возможность таких контактов расширяется в условиях возвращения политического плюрализма в Киев.

Угроза коллапса государственности наряду с относительным снижением напряженности на востоке страны впервые делает положение Донбасса привлекательным в глазах жителей других украинских регионов. Сокращение угрозы силового подавления региональной фронды, увеличивающаяся недееспособность центральных властей стимулирует дискуссию о повышении самостоятельности областей.

Отметим, что в этом сценарии возможна острая, вплоть до вооруженной, реакция радикальных националистических групп на то, что эти группы назвали бы предательством национальных интересов. Ключевым для

будущего страны становится вопрос о том, способны ли окажутся политические силы, ориентированные на национальное примирение, нейтрализовать такую реакцию – будет ли у них необходимая организация, убедительное видение выхода из кризиса, медийные ресурсы, доступные большинству граждан страны, поддержка среди офицеров армии и полиции.

Взаимное недоверие и отсутствие ясных стратегий мешает России и Западу предпринять согласованные усилия для реконструкции украинской государственности. На переговорах в Минске прогресса не происходит до тех пор, пока в Киеве и на Украине в целом не решится вопрос о власти. При наилучшем исходе Москва, Вашингтон и Брюссель продолжают поддерживать своих союзников на Украине, молчаливо договорившись удерживать их в рамках ненасильственного политического процесса. При наихудшем – гражданская война на Украине распространяется на новые территории страны, что приводит ее государственность на грань исчезновения.

События-маркеры: представители ОБСЕ заявляют об обстрелах Донбасса со стороны Украины, западные дипломаты осторожно возлагают на Украину ответственность за отсутствие прогресса в Минске, низкая активность американской дипломатии на Украине, украинские политики начинают активно высказываться в поддержку примирения с Донбассом и нормализации отношений с Россией, массовые акции протеста противоположной направленности на Украине, заявления украинских региональных политиков о необходимости расширения самостоятельности регионов.

Сценарий 4. «Угроза изоляции»

В этом сценарии политический режим на Украине сохраняет устойчивость, однако степень его поддержки Западом сокращается. Как и в предыдущем сценарии, усталость западной дипломатии от неудач Украины, сдвиг внешнеполитических приоритетов как в США, так и в ключевых странах ЕС приводит к более сбалансированной оценке хода урегулирования конфликта в Донбассе. Представители ОБСЕ, лидеры Германии и Франции начинают публично отмечать и комментировать ситуации, когда позиция украинской стороны противоречит ее обязательствам по Минским соглашениям и препятствует прогрессу урегулирования.

Солидарность Запада по украинскому вопросу, и без того условная, исчезает. Курс в отношении Украины вызывает все более активную полемику внутри ключевых стран ЕС и в европейских институтах. Страны, призывающие к поддержке Киева в любых его действиях в отношении Донбасса, оказываются в меньшинстве, причем впервые за много лет не ощущают действенную поддержку Соединенных Штатов. В риторике западных политиков вопрос о судьбе санкций против России начинает отделяться от вопроса об урегулировании украинского кризиса.

В условиях низкой вовлеченности Запада, прежде всего США, во внутриполитические процессы на Украине правящей группе удастся относительно стабилизировать страну. Нет условий для досрочных выборов Верховной Рады или президента. Разоружаются праворадикальные вооруженные группы, политическое влияние их командиров и их способность диктовать свою волю органам государственной власти сокращается. Полиция, при всей ее слабости и коррумпированности, в целом удерживает контроль на всей территории страны. Острая конкуренция внутри элиты сохраняется, но она не носит характер борьбы на уничтожение, удерживаясь в конституционных рамках. Сокращение уличного политического насилия

«акций прямого действия» со стороны радикалов-националистов приводит к демократизации политического режима, когда становится сравнительно более безопасно высказывать мнения, противоречащие идеологическому мейнстриму.

В условиях низкой поддержки со стороны Запада Киев не решается на новое наступление в Донбассе. Выводы из прежних поражений сделаны, украинские правящие группы хорошо понимают, что достигнутая стабильность хрупка, а риск способных разрушить ее военных неудач слишком велик. Напряженность на востоке страны впервые за несколько лет устойчиво сокращается.

Представители украинских деловых кругов все чаще публично рассуждают о тех потерях, которые понес украинский бизнес и бюджет от разрыва экономических связей с Донбассом и Россией, и о скромных результатах соглашения о зоне свободной торговли с ЕС. Власти страны осознают, что не могут поддерживать стабильность в стране в среднесрочной перспективе без очевидных экономических успехов. Это стимулирует обсуждение перспектив урегулирования в Донбассе и восстановления торговых связей с Россией. При этом не отвергается с порога и перспектива заморозки конфликта по приднестровскому образцу: отсутствие политического решения при широком экономическом сотрудничестве. Радикалы резко осуждают саму постановку вопроса о национальном примирении, но за отсутствием у них и собственных содержательных предложений по выходу из кризиса, и способности навязать свою точку зрения при помощи силового давления, они оказываются в меньшинстве.

Переговоры об урегулировании конфликта в Донбассе приобретают незначительную динамику. Сокращаются обстрелы и вооруженные

инциденты на линии соприкосновения. Стороны достигают символически важные договоренности по гуманитарным и экономическим вопросам.

Украинские политики открыто посещают Москву, где встречаются с представителями российских политических и деловых кругов. Существенных договоренностей достичь не удастся, однако демонстрация своих связей в России и способности использовать эти связи для восстановления торговых связей становится электорально значимой – избиратели Украины это замечают и ценят. В то же время политический класс Украины все активнее задается вопросом о том, могут ли действующие президент и правительство, а также состав Верховной Рады обеспечить эффективное примирение с Донбассом и Россией. Возникает перспектива смены власти в стране, вызванная, однако, не внутривнутриполитической турбулентностью, а запросом политической элиты на более решительное преодоление последствий переворота февраля 2014 г. и последовавшей за ним гражданской войны.

События-маркеры: изоляция и маргинализация радикалов на Украине, возобновление дискуссии об экономической цене разрыва отношений с Россией, Запад начинает публично указывать на ответственность Киева за саботаж урегулирования, снижение военного давления ВСУ в Донбасс, достижение договоренностей по реализации экономических и социальных аспектов Минских соглашений.

Заключение

На ближайшие годы будущее украинского кризиса будет ограничено двумя ключевыми константами – большая война и глубокое политическое урегулирование кризиса одинаково маловероятны. Долгосрочного решения украинского вопроса пока не просматривается. Большинство внешних участников ситуации занимают выжидательную позицию, наблюдая, какая именно фракция одержит верх в Киеве. Можно констатировать, что ключевой процесс ближайшего времени – формирование устойчивых рамок статус-кво, в которых кризис застынет на один-два электоральных цикла.

Очевидно, что урегулирование украинского вопроса невозможно без компромисса всех его внешних участников. Этого сложно достигнуть по нескольким причинам. Во-первых, Россия не стремится к тому, чтобы Украина была консолидирована на прозападной и антироссийской основе. Во-вторых, Запад не хочет, чтобы Украина была консолидирована на пророссийской основе. В-третьих, сама Украина в обозримом будущем останется расколотой страной, несущей в себе основы одной и другой консолидации. Стороны могли бы договориться о федерализации Украины – именно в этом гарантия, что она не будет направлена ни против России, ни против Запада. Но для Запада такие договоренности означают, что его власть не абсолютна – это трудно признать.

Раскол между странами Запада лишает их возможности оказывать солидарное давление как на Украину, так и Россию. США и ЕС оказываются поглощены внутренними неурядицами и уже не так вовлечены в украинский кризис, как прежде. Россия целенаправленно ведет дело к снижению значимости украинского газового транзита – для нее территория Украины со временем утратит свой ключевой ресурс. Ослабление внимания всех ключевых внешних сил к Украине толкает дело к инерционному сценарию

По мере снижения внимания к кризису внешних участников, внутренняя политика на Украине становится ключевым источником перемен. От ее развития будут зависеть основные тенденции урегулирования или эскалации.

ЕС не осознает размер ежегодных дотаций, которые потребует стабилизация Украины, и не готов их выделять. В долгосрочной целесообразности действий киевского руководства есть основания сомневаться. Внутриполитические проблемы и долговое бремя могут вынудить Киев прибегнуть к военной провокации в Донбассе. Внутриукраинский гражданский антагонизм нарастает. США пока не играют роль стабилизирующей силы, а Россия боится риски и выводит из-под удара свои активы. Импульс к заключению сделки появится только тогда, когда ЕС ощутит чувствительный удар по своей энергетической безопасности.

Внешние участники украинского кризиса также должны учитывать возможность его нового витка в ходе электорального цикла в 2018-2019 годов. Сценарий, аналогичный Евромайдану, вновь может реализоваться и создать угрозу превращения кризиса в международный. В общих интересах не превращать Украину в поле битвы между Россией и Западом.

ПУБЛИКАЦИИ АГЕНТСТВА

2017

- ПРОГНОЗ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГРОЗЫ 2017»

2016

- ДОКЛАД «СЛЕДУЮЩИЙ ПРЕЗИДЕНТ США. ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОФИЛИ ХИЛЛАРИ КЛИНТОН И ДОНАЛЬДА ТРАМПА»
- ПРОГНОЗ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГРОЗЫ 2016»
- КНИГА «ЦИВИЛИЗАЦИЯ, ПРИТВОРЯЮЩАЯСЯ СТРАНОЙ. ВЕДУЩИЕ ЗАПАДНЫЕ АНАЛИТИКИ О РОССИИ» (ЭКСМО)

2015

- ДОКЛАД «НОВАЯ УКРАИНСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И БУДУЩЕЕ РОССИЙСКО-УКРАИНСКОЙ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИ»
- ПРОГНОЗ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГРОЗЫ 2015»
- КНИГА «РОССИЯ И МИР В 2020 ГОДУ. КОНТУРЫ ТРЕВОЖНОГО БУДУЩЕГО» (ЭКСМО)

2014

- ДОКЛАД «РОССИЯ И ГРУЗИЯ: ЧТО ЗА КРАСНЫМИ ЛИНИЯМИ? К ДОЛГОСРОЧНОЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ РОССИЙСКО-ГРУЗИНСКИХ ОТНОШЕНИЙ»
- ПРОГНОЗ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГРОЗЫ 2014»
- КНИГА «МАЛЫЕ ВОЙНЫ США. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ США В КОНФЛИКТАХ В АФГАНИСТАНЕ И ИРАКЕ» (АСПЕКТ ПРЕСС)

АГЕНТСТВО
«ВНЕШНЯЯ
ПОЛИТИКА»
ОКАЗЫВАЕТ
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ
УСЛУГИ В СФЕРЕ
АНАЛИЗА СТРАНОВЫХ
РИСКОВ И
ПОЛИТИЧЕСКОГО
КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ.

Мы оказываем
содействие
организациям
государственного и
частного секторов в
разработке линии
поведения в ситуации
политической
неопределенности.

Наши консультанты
готовят
высококачественный
политический и
экономический
анализ, который
позволяет
сформулировать
успешную стратегию
действий.

Руководитель агентства
– Андрей Сушенцов.

АДРЕС: 109012,
РОССИЯ, МОСКВА,
НОВАЯ ПЛОЩАДЬ,
ДОМ 6

ТЕЛ.: +7 499 130 65 02

Е-MAIL:
INFO@FOREIGNPOLICY.RU

ВЕБ-САЙТ:
WWW.FOREIGNPOLICY.RU