Комментарий № 34
23 ноября 2019

Новая актуализация нормандского формата: взгляд из Москвы

Сергей Маркедонов

Резюме

9 декабря в Париже пройдет встреча лидеров России, Украины, Франции и Германии в так называемом нормандском формате. Символическое значение этого саммита, посвященного урегулированию вооруженного противостояния на Донбассе, трудно переоценить.

В последние пять лет процессы внутри и вокруг Украины стали самым серьезным и опасным вызовом для европейской безопасности после распада Югославии и серии этнополитических конфликтов на Балканах в 1990-х – начале 2000-х годов. Они соединили в себе наиболее масштабное противостояние России и Запада с момента окончания Холодной войны, российско-украинские противоречия из-за Крыма и юго-восточных областей Украины, а также трансформацию украинского государственного проекта в сторону формирования более жесткого контура национальной идентичности. Вокруг Украины столкнулись интересы таких ключевых акторов, как Россия, ЕС и США. Это обусловило выход изначально, главным образом, внутригосударственного кризиса на региональный и международный уровень.

Первый переговорный раунд в нормандском формате состоялся 6 июня 2014 года, когда вооруженный конфликт на Донбассе развивался по нарастающей. Тогда само появление переговорной «четверки» связывали с надеждой на деэскалацию противостояния. Впрочем, эти завышенные ожидания быстро прошли. Переломить негативные тренды не удалось даже после двухэтапного подписания Минских соглашений в сентябре 2014 и в феврале 2015 года.

Постоянное откладывание их имплементации, сопровождающееся время от времени военной эскалацией, привело к застою на переговорах. И не случайно, что последний на этот момент саммит в нормандском формате прошел 19 октября

2016 года. В июне 2018 года после перерыва в полтора года в Берлине состоялась встреча глав МИД стран-участниц «четверки». Но к существенным результатам она также не привела.

> Впрочем, одной лишь стагнацией переговоров дело не ограничилось. За прошедшие три года произошла деградация российско-украинских двусторонних отношений.

Пожалуй, наиболее яркими символами этого процесса стали прошлогодний инцидент в Керченском проливе и борьба за обретение автокефалии для Православной церкви Украины. Также стабильно нестабильными остались и отношения между Россией и Западом. Помимо украинской повестки они обросли проблемами и противоречиями, касающимися как вопросов стратегической стабильности, так и отдельных региональных проблем. Например, пресловутое «вмешательство Москвы» во внутренние дела «западных демократий», продолжающиеся конфликты на Ближнем Востоке или ситуация на Балканах и в странах Латинской Америки. Все вместе и каждый по отдельности эти сюжеты никак не помогали урегулированию донбасского конфликта.

В ноябре прошлого года президент России Владимир Путин заявил, что считает «более или менее бессмысленным» проводить переговоры в нормандском формате до завершения президентских выборов в Украине. Сейчас не только президентская, но и парламентская кампания в этой стране позади. Там другой президент, иной состав депутатского корпуса, происходит на глазах серьезная реконфигурация всего партийно-политического спектра страны. Новый глава украинского государства Владимир Зеленский одним из козырей своей предвыборной программы сделал борьбу за установление мира и реинтеграцию страны. Эти же сюжеты остались его приоритетами и после вступления в должность.

И сегодня российские и украинские эксперты снова наперебой цитируют недавнее высказывание Владимира Путина о том, что реальной альтернативы нормандскому формату нет. В качестве позитивных примеров для укрепления мер доверия называют процедуру обмена заключенными, а также передачу кораблей ВМС Украины, задержанных во время их прошлогоднего рейда к Керченскому проливу. Означает ли это, что в декабре 2019 года мы станем свидетелями долгожданного прорыва на донбасском треке? И произойдут ли качественные изменения в отношениях по линии Россия-Украина и Россия-Запад?

Москва-Киев: системные проблемы

На эти вопросы хотелось бы дать положительный ответ. Однако есть много сложностей, на которые следовало бы обратить пристальное внимание. Прежде всего, чтобы избежать завышенных ожиданий, как это уже было пять лет назад. Или сразу же после подписания второго издания Минских соглашений в феврале 2015 года.

Начнем с того, что не следует излишне переоценивать украинские внутриполитические изменения. Сегодня, когда Петр Порошенко и Владимир Зеленский жестко противопоставляются (и сами себя противопоставляют) друг другу, можно встретить тезис о том, что прежний президент делал ставку на мобилизацию украинского общества, а потому был привержен жесткому курсу. Как в отношении Москвы, так и в отношении «народных республик» Донбасса. На этом фоне Зеленский сегодня воспринимается как представитель «партии мира». Как следствие, появились даже обвинения из уст его оппонентов в готовности «сдаться Путину». Вспомним, как остро обсуждались намерения Киева принять так называемую «формулу Штайнмайера». В ней видели едва ли не капитуляцию перед РФ.

Однако можно напомнить, что президент Порошенко уже на одиннадцатый день своего пребывания у власти 18 июня 2014 года выступил с мирным планом из 14 пунктов, предполагающим не только прекращение огня, но и децентрализацию власти путем внесения поправок в Конституцию. К слову, положения того плана вместе с инициативами президента РФ легли в основу первого пакета Минских соглашений. Однако эта линия в дальнейшем не была выдержана.

И тому есть много причин. Это и травмированность украинского политического класса потерей Крыма, и эскалация противостояния на Донбассе, и стремление поскорее покончить с «сепаратистской угрозой». Поэтому неслучайно, что мы видели активизацию украинских военных на юго-востоке страны уже в июле 2014 года, когда были взяты под контроль Славянск и Краматорск. Именно тогда лидеры ДНР переместились в Донецк, который стал военно-политическим центром одной из «народных республик».

И здесь коренится важный момент в понимании того, почему Минские соглашения до сих пор не заработали. Хотя о необходимости их имплементации говорили не раз и Путин, и Порошенко, и западные политики.

> Конфликт на Донбассе по-разному понимается Киевом и Москвой. И эти различия в подходах фундаментальны, они не зависят от фамилий тех, кто занимает кабинеты на Банковой улице или в Кремле.

За все время с начала вооруженного противостояния в украинском политическом дискурсе конфликт воспринимался не иначе, как отражение внешней агрессии – российской. Эта идея стала цементирующей в общественно-политических элитах постмайданной Украины. Вокруг нее возможен консенсус между Порошенко и Зеленским, военными командирами и гражданскими активистами.

И даже Виктор Медведчук или Юрий Бойко, традиционно критичные к сегодняшнему украинскому мейнстриму, по этому вопросу не слишком педалирует свою оппозиционность. На них наклеивают ярлык «пророссийских деятелей» и едва ли не агентов Кремля. Но такие выводы – явное упрощенчество. Эти политики лишь не видят в Западе надежных партнеров, полагая, что проблемы Украины следует решать в прямом диалоге с Москвой.

Думается, разочарование в НАТО и ЕС (куда Киев зовут, но не пускают) еще укрепит этот дискурс. Уж если критические инвективы в адрес США начал раздавать «спаситель Днепропетровска от сепаратистов» Игорь Коломойский, то очевидно: идеологический маятник может качнуться в обратную сторону от симпатий к Западу. В Молдове или Грузии такие движения мы уже наблюдали.

> Однако из всего этого не следует, что антивестернизм, если таковой вдруг усилится в украинских политических верхах, сделает Киев автоматически пророссийским и готовым к признанию щедрых территориальных уступок.

Даже лютое неприятие Майдана не превращает его ненавистников в сторонников отказа от Донбасса и даже Крыма.

В России же события на юго-востоке Украины трактуют как преимущественно внутренний конфликт. Ведь среди тех, кто встал во главе «народных республик» доминируют украинские граждане. Некоторых из них (например, луганский лидер Леонид Пасечник) имеют опыт работы в спецслужбах Украины. Как справедливо отмечает профессор Бейлорского университета (США) Сергей Куделя (к слову, этнический украинец и выходец из западной части страны), «объяснения, которые указывают на Россию как на единственную виновницу конфликта,

игнорируют крайне важные внутренние причины повстанческого движения Донбасса… В отсутствие внутренних условий, благоприятствующих зарождению вооруженного сепаратизма, внешние стимулы не смогли бы привести к возникновению жизнеспособного и широкомасштабного повстанческого движения».

Донбасс в европейском контексте

Но это не самое сложное. Большинство статей двух Минских документов (в сумме их 25) обращено не к Москве, а к Киеву. От Украины требуется децентрализация (касающаяся не только «отдельных районов» Донбасса, но и конституционного строя в целом), диалог с представителями юго-востока страны и принятие значительного количества уступок. Если бы эти пункты были реализованы, Украина, очевидно, стала бы другим государством. Ее устройство отличалось бы от сегодняшнего. От Москвы же требуется восстановление полноценного контроля над российско-украинской границей. Однако это условие «привязывается» к «всеобъемлющему политическому решению» конфликта.

Ни США, ни ЕС не призывают представителей Украины выйти из Минска-1 и Минска-2, а также отказаться от выполнения статей этих двух документов. Но они видят главного ответственного за их имплементацию в России. Именно на Москву возлагается вина и за эскалацию конфликта, и за неготовность выйти из него. При этом сами пункты Минских соглашений не изучаются предметно, они существуют отдельно от некоего политического образа, в котором есть жертва (Украина) и агрессор (Россия). Как следствие – неготовность США и Евросоюза критиковать Киев и за ряд законодательных инициатив, расходящихся с духом Минска, и за затягивание имплементации соглашений.

> Возникает парадоксальная ситуация. Содной стороны, Москва воспринимается как ревизионист, покушающийся на украинский суверенитет и безопасность Европы в целом. Но с другой, она – полноценный участник «нормандского формата» и один из гарантов выполнения Минских соглашений».

За все время конфликта российская сторона строила свою позицию вокруг нескольких базовых пунктов:

- отрицание вовлеченности вооруженных сил РФ в противостояние;
- моральная (официально) и фактическая поддержка «народных республик»;

· отказ от мультипликации крымского казуса на Донбассе и демонстрация готовности к интеграции самопровозглашенных образований в состав Украины с сохранением своего присутствия в регионе после завершения этого процесса;

· интерпретация Минских соглашений как документа, обращенного прежде всего к Киеву;

· постановка своих действий в зависимость от украинской «доброй воли» (будут реформы в Украине – будут уступки со стороны Кремля).

«Красной линией» для РФ являются все действия Украины по уничтожению инфраструктуры «народных республик». Примером видится операция хорватской армии по ликвидации Республики Сербская Краина в 1995 году. И декларируя готовность признавать паспорта ДНР и ЛНР, а также предоставлять их жителям гражданство РФ, Москва показывает: без учета ее интересов прогресс в разрешении противостояния, как минимум, проблематичен.

Распутать все эти проблемы непросто, поскольку они касаются как необходимости коррекции нациестроительства внутри Украины, так и всего комплекса проблем российско-украинских отношений и европейской безопасности. И даже если в Париже 9 декабря удастся найти некоторые практические развязки по отдельно взятому конфликту, без готовности снизить общий градус конфронтации в Европе имеющиеся проблемы будут снова и снова обостряться. Как при старых, так и при новых лицах во власти.

Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.

Сергей Маркедонов
ведущий научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности Института международных исследований МГИМО МИД России, эксперт Российского совета по международным делам