Перспективы миротворческой операции на Донбассе

Пол Хансбери

Выступая на Мюнхенской конференции по безопасности в пятницу, президент Украины Петр Порошенко говорил об «уникальном окне возможностей … [для] размещения миротворческой миссии Организации Объединенных Наций на Донбассе». К призыву Порошенко Гудзонский институт (Hudson Institute) приурочил специальный доклад, подготовленный по заказу «Rasmussen Global», о перспективах такой миссии. Однако поступившие с конференции сигналы не стали обнадеживающими. Встреча в формате «нормандской четверки» на полях конференции не состоялась. А Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг, после встречи с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым, выразил сомнение в возможности достижения соглашения о миротворческой операции.

Тем не менее, сейчас самое время оценить перспективы возможной операции под эгидой ООН. Порошенко призвал рассмотреть этот вопрос еще в 2015 году. Президент России Владимир Путин неожиданно для многих вернулся к этой идее в сентябре прошлого года, распространив проект резолюции Совета Безопасности ООН. А в ходе «большой пресс-конференции», которая проводится в конце каждого года, он заявил, что Россия внесла поправки в свои изначальные предложения. С тех пор положение в разрушенных войной районах Донбасса ухудшилось. Специальная наблюдательная миссия ОБСЕ сообщала об одиннадцати тысячах нарушений перемирия в период с 22 января по 4 февраля, что значительно превышает цифры, приведенные в отчетах о второй половине 2017 года. Эскалация военных действий неизбежно ведет к активизации призывов к проведению миротворческой операции.

В докладе Гудзонского института, подготовленном Ричардом Гоуэном, говорится о необходимости разместить не менее 20 тысяч человек. Хотя доклад ссылается на возможность «применения силы», он явно подразумевает миротворческую операцию, которая может быть санкционирована в соответствии с Главой VI Устава ООН, а не более серьезную операцию по принуждению к миру в

соответствии с Главой VII. Вместе с тем существуют явные препятствия для получения поддержки миротворческой операции, не говоря уже о реализации какого-либо согласованного мандата.

Различное видение перспектив мирного урегулирования

Набор четко определенных целей является важнейшим условием для успеха миротворческой операции. Соглашение о целях миссии между Россией и ведущими западными державами едва ли может быть достигнуто в ближайшем будущем. Предложения России подразумевают минимальный масштаб операции, которая позволит гражданскому населению вернуться к обычной жизни, но вряд ли предполагают нечто большее. Сентябрьские предложения, по крайней мере, в их первоначальном варианте, подразумевают размещение миротворцев только вдоль линии соприкосновения. С точки зрения других заинтересованных сторон, специальная мониторинговая миссия ОБСЕ уже в значительной степени препятствует разрастанию конфликта, а миротворческая операция должна иметь более обширные цели, в результате достижения которых конфликт был бы урегулирован. В этой связи в докладе Гоуэна подчеркивается необходимость выполнения Минских соглашений. Прежде всего, это означает проведение выборов в самопровозглашенных республиках и включение их представителей в состав Рады, а также восстановление контроля Киева над российско-украинской границей.

> Наиболее широко обсуждаемым препятствием на пути потенциальной миротворческой операции является отсутствие политической воли.

Операция в соответствии с Главой VI, очевидно, требует согласия сил, контролирующих ДНР и ЛНР. Несмотря на то, что они справедливо воспринимаются как марионетки Кремля, минимальные возможности самостоятельных действий у них имеются; и можно ожидать, что они будут использовать их в попытке удержать власть. Хотя это не является серьезным препятствием: его можно легко преодолеть при условии участия России. Точно так же не является большой проблемой и то, что Россия вряд ли согласится на что-то иное, кроме миротворческой операции, санкционированной Советом Безопасности ООН, где она имеет право вето.

Гораздо более проблематично получить одобрение России на операцию по плану Евросоюза или США. Запад без долгих размышлений отклонил сентябрьские предложения России, считая их лишь попыткой заморозить конфликт, что было бы выгодно Кремлю. Основные члены ЕС и Соединенные Штаты в большей степени стремятся к прочному урегулированию. В свою очередь, Россия обеспокоена тем, что более амбициозные предложения, поддерживаемые ЕС или США, имеют целью манипулировать ситуацией и активизировать усилия по трансформации Донбасса в рамках проекта либерально-демократической Украины.

Поэтому можно ожидать, что Россия будет препятствовать возвращению ДНР и ЛНР под контроль Киева. Там, несомненно, сошлются на доклад Гоуэна, в котором сказано, что может потребоваться «применение силы». Это может быть истолковано как предлог для выхода за установленные рамки и преобразования миротворческой миссии в нечто более близкое к принуждению к миру в соответствии с более масштабными целями.

Хотя некоторые наблюдатели полны оптимизма, ожидая, что Россия смягчит позицию после президентских выборов в марте. Хотя Кремль проявляет признаки нервозности в связи с выборами, вряд ли Путин упомянул бы о миротворцах в сентябре, если бы выборы были основным препятствием для получения его согласия. Скорее, Россия озабочена соблюдением своих интересов при проведении миротворческой операции. В любом случае, размещение миротворцев в зоне конфликта едва ли произойдет до выборов в России.

Проблема ресурсов

Но даже если все стороны достигнут соглашения, встанет вопрос о достаточности ресурсов. Это является вторым серьезным препятствием.

> Россия наверняка наложит вето на размещение сил НАТО, а участие российских войск неприемлемо для Украины.

Двадцать тысяч хорошо подготовленных миротворцев – это достаточно много. Для сравнения, примерно столько же насчитывает контингент ООН в Конго, самый крупный из размещенных в настоящее время.

Согласно докладу Гоуэна, миротворцы должны быть делегированы странами, не входящими в НАТО, а также некоторыми государствами СНГ. В частности, называются Австрия, Беларусь, Финляндия, Казахстан и Швеция. Однако

численность имеющихся в их распоряжении миротворцев не сопоставима с количеством войск, необходимым для формирования костяка миротворческих сил. Министр обороны Беларуси заявляет, что его страна готова направить миротворцев, при этом указав, что у Беларуси есть только 100 должным образом подготовленных военнослужащих. Более того, многие из перечисленных стран не имеют достаточного опыта миротворческих операций. Согласно последним данным ООН, в Казахстане насчитывается в общей сложности пять военных экспертов, задействованных в таких операциях. Беларусь также имеет пять человек в составе Временных сил ООН в Ливане. Ранее белорусское руководство неоднократно подчеркивало свое нежелание отправлять войска за пределы страны, хотя эта позиция заметно изменилась на фоне войны в Украине.

В любом случае Европейский Союз и Соединенные Штаты не согласятся с размещением минимальных миротворческих сил, которые смогли бы лишь заморозить конфликт на Донбассе. В то же время мирная операция, направленная на возвращение самопровозглашенных республик под контроль Киева, будет по-прежнему восприниматься Москвой с подозрением, несмотря на вероятное сохранение своего огромного влияния в регионе. Можно было бы утверждать, что, тем не менее, не следует ослаблять усилия в попытке достичь соглашения. Но при этом существует риск, что расплывчатость заявленных целей может привести к дальнейшей эскалации военных действий. Необходимо учитывать опыт прежних операций, в частности в Югославии, о чем говорится в докладе Брахими 2000 года. Миротворческая операция на стыке несовпадающих взглядов заинтересованных сторон, не имеющая «четких, значимых и достижимых полномочий», может лишь усугубить и без того нестабильную ситуацию.

Пол Хансбери
ассоциированный сотрудник экспертной инициативы «Минский диалог»