

Максим Хилько

Мінська угода – 2: тактичний компроміс за умов стратегічної невизначеності

Нова мінська угода від 12 лютого 2015 р. більш вигідна для Росії, ніж попередня, втім її підписання вказує на потребу в компромісі всіх учасників переговорів. Ні Україна, ні Росія не були цілком задоволені документом, але мали вагомні причини погодитися на нього. Німеччина та Франція мали власні мотиви активно сприяти укладанню угоди, попри відсутність впевненості в її імplementації.

Щоб зрозуміти, чому сторони погодилися на тривалі й складні переговори і підписання документів, які не вважають ідеальним, потрібно проаналізувати умови, що склалися напередодні нових мінських перемовин, а також наміри сторін. Більшість положень перших мінських угод так і не були втілені, а чотири місяці з моменту їх підписання були використані сторонами для зміцнення своїх військових позицій. Росія скористалася небажанням США та ЄС допомагати Україні озброєнням і змінила військовий баланс в регіоні, надіславши сепаратистам сотні танків і систем залпового вогню, а також тисячі «добровольців». Натомість Україні довелося самотужки відновлювати збройні сили, роблячи це за умов катастрофічної нестачі коштів.

У січні 2015 р. контрольовані Росією сепаратисти вважали себе досить сильними, щоб розпочали наступальні операції одразу на трьох стратегічних напрямках – Донецький аеропорт, залізничний вузол Дебальцеве, а також великий промисловий центр і порт Маріуполь. Таким чином було остаточно зруйновано перше мінське перемир'я, проте запланований блицкриг не вдався – Донецький аеропорт було не захоплено, а знищено, наступ на Маріуполь не відбувся, і бої за Дебальцеве йшли дуже тяжко, попри безпосереднє залучення російських військ.

Кремль опинився в доволі некомфортній ситуації: підтримувані ним сепаратисти не змогли здобути швидких військових успіхів, при цьому, зросли

ризик посилення економічних санкцій проти Росії, включаючи можливе відключення від системи SWIFT, і стала більш реальною ймовірність постачання Україні західних озброєнь. Тож Володимир Путін взяв тактичну паузу і виступив ініціатором обговорення нового плану «мирного врегулювання», зірвавши таким чином і нові санкції проти Москви, і постачання зброї до Києва. Російський президент вдало зіграв на тому, що ці його інтереси співпали із відповідними настроями Ангели Меркель, Франсуа Олланда і Барака Обами, які прагнули уникнути посилення санкцій і озброєння Києва. Стурбовані небезпекою масштабної війни, до якої може бути втягнуто НАТО, лідери Німеччини та Франції переконали Київ у необхідності погодитися на розробку нових мирних угод.

Малоймовірно, що західні лідери повірили у щирість мирних намірів Путіна, проте вони прагнули виграти час, сподіваючись, що економічні проблеми змусять Росію знизити градус агресивності, а НАТО встигне посилити свої східні рубежі. Додатковим мотивом для Барака Обами могла бути надія закінчити президентський термін, уникнувши глобальної конфронтації і залишивши вирішення цих проблем своєму наступнику.

Україна також потребувала тайм-ауту, принаймні у вигляді зниження інтенсивності бойових дій, щоб завершити нову хвилю мобілізації, посилити збройні сили і оборонні рубежі, отримати міжнародну фінансову допомогу і вирішити найбільш нагальні

економічні проблеми. Крім того, Київ мусив погодитися на ці переговори, щоб не дати приводу західним партнерам звинуватити його у відмові від мирного процесу. Зрештою, якщо Росія порушить і нові угоди, це доведе ЄС і США ілюзорною їх надій на «дипломатичного рішення» і додасть аргументів на користь постачання Україні озброєнь.

12 лютого 2015 р. у Мінську було підписано два документи. Учасники тристоронньої контактної групи – посол ОБСЄ Хайді Тальявіні, экс-президент України Леонід Кучма, посол РФ в Україні Михайло Зурабов, а також лідери сепаратистів Олександр Захарченко та Ігор Плотницький – підписали *Комплекс заходів з імплементації Мінських домовленостей*. Крім того, президенти України, Франції та Росії, а також канцлер Німеччини підписали *Декларацію про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей*.

Обидва документи стали результатом тривалих і важких переговорів та компромісів. Хоча більшість положень більш сприятливі для РФ, ніж попередні мінські угоди, все ж Путін отримав менше поступок, ніж розраховував. Росії так і не вдалося включити до тексту положення про федералізацію України, автономію Донбасу і визнання сепаратистських «виборів», проведених в листопаді 2014 р.

Втім, підписані документи в цілому демонструють, що заради перемир'я із Путіним Берлін та Париж були готові йти на компроміси і європейськими цінностями, і з нормами міжнародного права. Вони погодилися відкласти припинення вогню до 15 лютого 2015 р., цілком усвідомлюючи, що Росія та сепаратисти використають ці дні для спроби силового захоплення стратегічно важливого Дебальцева – таким чином Німеччина і Франція фактично дали Москві три додаткових дні для військового вирішення згаданого питання.

Відстрочка відновлення контролю за українсько-російським кордоном до кінця 2015 р. фактично легалізує на цей час російську окупацію частини території України, безконтрольне переміщення зброї та солдатів. Крім того, умовами відновлення повного контролю України за своїм державним кордоном є проведення конституційної реформи і нових місцевих виборів. Результати виборів на територіях, що перебувають під фактичним контролем Росії, передбачити нескладно, враховуючи досвід кримського «референдуму». Крім того, слід враховувати, що сотні тисяч проукраїнських жителів виїхали з окупованих територій і не зможуть взяти участі у виборах, тож перемога ставлеників Москви практично неминуча.

Загрозу територіальній цілісності України несе зобов'язання провести до кінця 2015 р. конституційну реформу, «яка передбачає ключовим елементом децентралізацію». Враховуючи складну соціально-економічну ситуацію і значний вплив Росії на регіональній еліті південних та східних областей України, децентралізація підвищить ризики відцентрових тенденцій.

Відведення важких озброєнь з обох сторін на рівні відстані з метою створення зони безпеки завширшки 50 км (українськими силами – від фактичної лінії зіткнень, а сепаратистами – від лінії, передбаченої Мінським меморандумом від 19 вересня 2014 р.) виглядає як компроміс, проте фактично грає на руку агресору. Київ пам'ятає сумний досвід відведення українського артилерії після попередніх мирних угод, коли сепаратисти одразу ж захопили звільнені «буферні зони», зокрема, біля Маріуполя.

Положення про «виведення всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України» насправді не означає згоду Москви вивести свої війська, адже РФ продовжує наполягати, що їх в Україні немає.

Ще одну важливу перевагу для Москви містить *Декларація про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей*, в якій лідери «нормандської» четвірки заявили про підтримку тристоронніх переговорів між ЄС, Україною та РФ «з метою вироблення практичних відповідей на занепокоєння Росії з приводу імплементації Угоди про глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС». Фактично йдеться про допущення Москви до процесу прийняття рішень з питань євроінтеграції України.

Та головний недолік мінських домовленостей у тому, що Росія так і не була визнана стороною конфлікту і не взяла на себе зобов'язань щодо виконання підписаного *Комплексу заходів*. Вже наступного дня після Мінську-2 прес-секретар російського президента Дмитро Песков чітко заявив, що «Росія не є стороною, яка повинна виконувати цей комплекс заходів», бо «Росія не є учасником цього конфлікту».

Навряд чи Київ не усвідомлював всі ризики, пов'язані із новими Мінськими домовленостями, втім, мусив піти на їх підписання з низки причин:

- щоб не бути звинуваченим західними партнерами у відмові від мирного процесу і відповідно позбавленим перспектив отримати фінансову і військову допомогу;

- підписання нової мирної угоди могло бути негласною умовою виділення Україні \$17,5 млрд. кредиту МВФ із перспективою збільшення загального пакету фінансування до \$40 млрд.; навряд чи збігом обставин стало озвучення директором-розпорядником МВФ Крістін Лагард відповідного рішення про допомогу саме під час Мінську-2;
- для Києва було важливим об'єднати «мінський» та «норманський» формати переговорів, адже відтепер Німеччина і Франція несуть політичну відповідальність за виконання підписаних документів;
- якщо Росія не буде дотримуватися угоди, яку сама ж ініціювала, це дасть Вашингтону, Берліну і Парижу вагомі підстави для перегляду їх нинішньої скептичної позиції щодо постачання Україні озброєнь;
- невиконання Росією нових домовленостей призведе до посилення санкцій, на чому вже наголосили лідери Великої сімки у своїй заяві від 13 лютого 2015 р.;
- Київ мав спробувати домовитися про рішення, які зможуть принести хоча б тимчасове зменшення інтенсивності бойових дій, щоб виграти час для

посилення збройних сил та відкрити можливості для обміну полоненими.

Основні загрози для мирного процесу визначаються тим фактом, що реальні причини конфлікту лежать поза межами підписаних у Мінську документів, вони обумовлені далекосяжними планами Москви у зовнішній та внутрішній політиці. Мінські домовленості не можуть усунути принципової несумісності між реваншистськими амбіціями Росії та нинішнім світовим правопорядком і системою міжнародної безпеки.

При імplementації нового плану мирного врегулювання слід пам'ятати і про стратегічні цілі сторін, і про їх тактичні міркування. Всі учасники Мінську-2 мали свої причини намагатися виграти час, і подальший розвиток подій залежатиме від того, наскільки ефективно вони його використовують. ЄС і США не повинні повторювати попередніх помилок, дозволяючи Росії скористатися перемир'ям для зміцнення військової потуги сепаратистів і підготовки до нових захоплень території України. Пакети потужних економічних санкцій і допомоги летальною зброєю мають бути «на столі», готові до негайної реалізації у випадку, якщо новий мінський мирний план буде порушено.

Про автора:

Максим ХИЛЬКО – старший науковий співробітник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, науковий співробітник Інституту зовнішньої політики Дипломатичної Академії України. Кандидат філософських наук (2004), магістр міжнародних відносин (2001). Автор понад 50 наукових публікацій і понад 300 аналітичних документів з питань геополітики, міжнародних відносин, мас-медіа, соціальних комунікацій.

East European Security Research Initiative (EESRI) – неформальна дискусійна, аналітична та інформаційна міжнародна платформа, що має на меті об'єднати зусилля експертів і науковців з різних країн, зацікавлених у пошуку ефективних шляхів зміцнення безпеки Східної Європи, як найбільш вразливої в сучасних умовах складової загальноєвропейської безпеки.

Наведені в публікаціях оцінки та погляди відображають особисту точку зору авторів і можуть не збігатися з позицією EESRI.

© East European Security Research Initiative, 2015